



Financiamento dos sistemas estaduais de educação e as desigualdades educacionais e financeiras no ensino médio (2006 a 2015)

Universidade de Brasília

Faculdade de Educação

Discente: Victor Hugo Barreto de Sena Sampaio

Docente: Cristina Helena Almeida de Carvalho

Matrícula: 16/0065283

Ficha Catalográfica

Sampaio, Victor Hugo Barreto de Sena.

Financiamento dos sistemas estaduais de educação e as desigualdades educacionais e financeiras no ensino médio (2006 a 2015) / Victor Hugo Barreto de Sena Sampaio – Brasília, DF: [s.n], 2018.

Orientadora: Cristina Helena Almeida de Carvalho

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação

1. Educação básica (ensino médio). 2. Financiamento. 3. Desigualdades educacionais e financeiras. I. Carvalho, Cristina Helena Almeida de. II. Universidade de Brasília. Faculdade de Educação. III. Título

Título em inglês: Financing of the educational state network and the educational and financial inequalities at the upper secondary education (2006 – 2015)

Keywords: Financing of Education; High School; Upper Secondary Education; State Network; Educational Inequalities; Financial Inequalities

Área de concentração: Políticas Públicas

Titulação: Mestre em Educação

Banca Examinadora: Profa. Dr. Cristina Helena Almeida de Carvalho

Prof. Dr. Raimundo Luiz Araújo

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto

Profa. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus

Data da defesa: 19-03-2018

Programa de Pós-Graduação: Educação

VICTOR HUGO BARRETO DE SENA SAMPAIO

Financiamento dos sistemas estaduais de educação e as desigualdades educacionais e financeiras no ensino médio (2006 a 2015)

Dissertação apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação

Defendido em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho (FE/UnB)
(Orientadora e Presidente da Banca Examinadora)

Prof. Dr. Raimundo Luiz Araújo (FE/UnB)

Dr. José Marcelino de Rezende Pinto
(FFCRLP/USP)

Profa. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus (FE/UnB)
(Suplente)

“Dedico esta dissertação a minha amada família (Antonio, Ana Lúcia, Matheus, Gabriel e Leonardo) e também a minha namorada, Maria Luiza. Sem o apoio de vocês tenho certeza de que o sonho de me tornar mestre em educação não seria realizado”

Agradecimentos

Agradeço a Deus pela saúde e sabedoria que me concedeu durante toda minha vida, fatores determinantes para que eu conseguisse realizar o sonho de me tornar mestre naquilo que considero ser a chave para um futuro mais justo e igualitário para todos, a educação.

Aos meus queridos pais, Antonio e Ana Lucia, um sincero agradecimento. Cada palavra deste trabalho foi escrita em virtude do esforço de vocês, que muitas vezes se privaram de realizações pessoais para investir em minha educação e dos meus irmãos. Nesse sentido, a importância que atribuo a educação não nasceu no mestrado, mas é fruto de uma vida inteira de seus ensinamentos. Por isso, serei eternamente grato a vocês.

Aos meus irmãos Matheus, Gabriel e Leonardo, que me incentivam, cada um à sua maneira, a perseguir meus sonhos. A minha tia Ana Maria, que sempre acreditou em meu potencial. Um agradecimento especial a minha amada vó Maria Irací (*in memoriam*), que para mim sempre será um exemplo de amor e humildade.

Aos meus amigos André, Kaio, Lucas e Izabela, que sempre me deram apoio durante o período do mestrado, seja para escutar as reclamações, seja para me lembrar a importância que o mestrado tem para vida profissional.

À população que paga os tributos que lhe são devidos, e assim permitem com que mais pessoas tenham acesso à educação pública. Em virtude desse investimento, espero que durante a vida possa contribuir para melhorar a sociedade de modo geral. À Universidade de Brasília, que me proporcionou ricas experiências para minha formação profissional e pessoal. Também agradeço à CAPES por viabilizar financeiramente a realização dessa pesquisa por meio de bolsa científica.

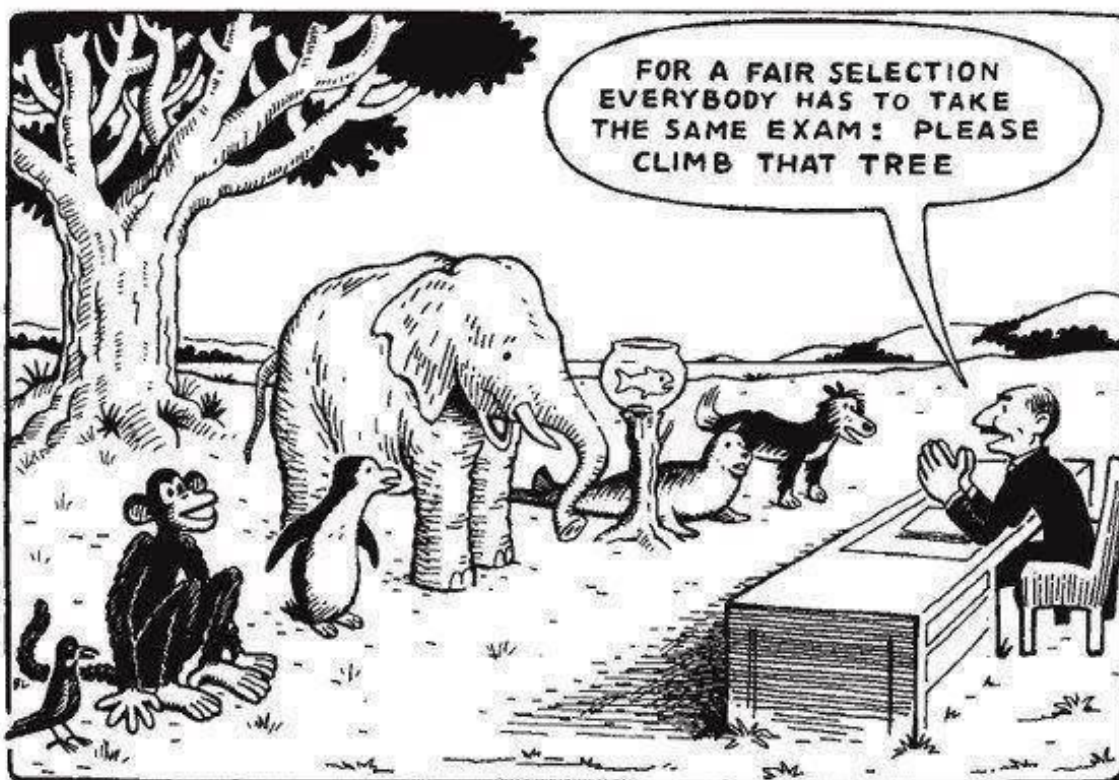
A todos os professores que tive durante o mestrado: Remi, Girlene, Shirleide, Adriana, Suylan e Ricardo, que muito me ensinaram sobre educação, políticas públicas e administração pública. Aos membros da banca de qualificação, Paulo Sena e professor Luiz Araújo, a este um agradecimento pelas contribuições e por participar da banca de defesa. Ao professor José Marcelino, por se deslocar de São Paulo para Brasília para participar da discussão sobre meu trabalho, um agradecimento verdadeiro.

Às amigas de mestrado, Jacqueline e Suely, por compartilhar as dúvidas, incertezas, trabalhos e reflexões sobre educação durante o período de dois anos. Ao amigo Rodrigo, que já conhecia desde os tempos da graduação em ciência política, mas

que durante o mestrado em educação se mostrou um parceiro, tanto no âmbito pessoal quanto no profissional.

Um agradecimento muito especial à minha querida orientadora professora Cristina, que sempre foi bastante solícita aos meus questionamentos, inspiradora por sua trajetória de vida, e a profissional mais competente com quem tive o prazer de aprender, desde a graduação até o mestrado. Espero que continue como docente por muitos anos, para que mais alunos vejam a educação como mecanismo de transformação pessoal e social.

Por fim, agradeço à minha amada namorada Maria Luiza, por me fazer acreditar no meu potencial, por escutar pacientemente minhas lamúrias e me apontar o lado positivo de todas as situações, por diminuir as incertezas com muito amor. Sem ela tenho certeza de que a realização do sonho de me tornar mestre em educação seria muito mais difícil.



Fonte: Autor desconhecido, disponível em: < <http://thinkingmaps.com/wp-content/uploads/2016/06/Image-1.png>>.

Tradução livre - Para uma seleção justa todos têm que fazer o mesmo exame: por favor, subam aquela árvore.

LISTA DE SIGLAS

ADCT - ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

ANPED - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO

BDTD - BIBLIOTECA DIGITAL BRASILEIRA DE DISSERTAÇÕES E TESES

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR

CF/88 - CONSTITUIÇÃO FEDERAL

EC - EMENDA CONSTITUCIONAL

FEPECS - FUNDAÇÃO DE ENSINO E PESQUISA EM CIÊNCIAS DA SAÚDE

FINEDUCA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

FPE - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

FPM - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

FUNDEB - FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

FUNDEF - FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

ICMS - IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS

IE - IMPOSTO SOBRE EXPORTAÇÃO

IGF - IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS

II - IMPORTAÇÃO DE IMPORTAÇÃO

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

IOF - IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES DE CRÉDITO, CâMBIO E SEGURO, OU RELATIVAS A TÍTULOS OU VALORES MOBILIÁRIOS

IPCA - ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO

IPI - IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

IPTU - IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA

IPVA - IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES

IR - IMPOSTO DE RENDA

IRPF/IRPJ - IMPOSTO SOBRE RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA

ISS - IMPOSTO SOBRE E SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA

ITBI - IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS INTER VIVOS

ITCMD - IMPOSTO DE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO

ITR - IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

LDB/61 - LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

LDB/96 - LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

LRF - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

MDE - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

MF – MINISTÉRIO DA FAZENDA

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

PDDE - PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

PEC - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

PNAD - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAS DE DOMICÍLIOS

PNAE - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

PNATE - PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR

PNE - PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

PROINFÂNCIA - PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE ESCOLAR PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

PROINFO - PROGRAMA NACIONAL DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL

RREO - RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

SIOPE - SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

SIOPS - SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTOS PÚBLICOS EM SAÚDE

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TF - TAXA DE FREQUÊNCIA À ESCOLA

TLM - TAXA LÍQUIDA DE MATRÍCULA

TMB - TAXA DE MATRÍCULA BRUTA

TML – TAXA DE MATRÍCULA LÍQUIDA

UF - UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UNESCO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA

USP - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

ÍNDICE DE FIGURAS

Mapa 1 – Vinculação de Impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) por Estado da Federação.....	45
---	----

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Estrutura de impostos e transferências por ente da federação.....	32
Quadro 2 – Composição do Fundef	50
Quadro 3 – Composição do Fundeb	53
Quadro 4 – Fatores de ponderação do Fundeb	55
Quadro 5 – Critérios de repartição – Salário Educação	62
Quadro 6 - Unidades da Federação beneficiárias e não beneficiárias da complementação financeira da União via política de fundos (2006 a 2015)	93
Tabela 1 – Trajetória populacional – população residente, de 15 a 1 anos, em cada Unidade da Federação (2006 e 2015)	69
Tabela 2 - Matrículas no Ensino Médio (2006 e 2015)	72
Tabela 3 - Matrículas no ensino médio: redes estaduais /matrículas em todas as redes.....	76
Tabela 4 - Matrículas no ensino médio -Matrículas na rede privada /matrículas em todas as redes (2006 e 2015).....	79
Tabela 5 - Matrículas no ensino médio – jovens de 15 a 17 anos – Todas as redes (2006 e 2015)	83
Tabela 6 - Matrículas no ensino médio – jovens de 15 a 17 anos – rede estadual (2006 e 2015).....	86
Tabela 7 - Taxa Líquida de Matrícula das UF's, crescimento e distância para atingir a meta 3 do PNE (2006 e 2015).....	89
Tabela 8 -Trajetória das despesas por aluno e comparação entre beneficiários e não beneficiários da complementação financeira da União - rede estadual – a preços de 2017 (IPCA).....	99
Tabela 9 - Valor anual estimado por aluno (Fundeb) e despesa liquidada por aluno no ensino médio - a preços de 2017 - IPCA (em R\$) – 2009 e 2015.....	106

Resumo

A dissertação tem como objetivo geral analisar a relação entre o financiamento das redes estaduais e as desigualdades educacionais e financeiras no ensino médio. Os objetivos específicos do trabalho são: analisar a relação entre neoinstitucionalismo, federalismo e financiamento da educação, além de compreender os conceitos sobre desigualdades educacionais e financeiras; abordar a composição do financiamento do ensino médio; e traçar um panorama comparativo entre as Unidades da Federação (UF's), em relação à trajetória das matrículas e da despesa média por aluno de ensino médio. Os referenciais teóricos da pesquisa são o neoinstitucionalismo histórico e o marco conceitual do federalismo. As hipóteses de pesquisa são: (1) Unidades da Federação que receberam complementação financeira da União, via Fundef e Fundeb, de 2006 a 2015, têm menor Taxa Líquida de Matrícula no ensino médio que UF's que não receberam complementação financeira da União; (2) o gasto por aluno do ensino médio, no período de 2006 a 2015, cresceu mais, em termos reais, nas UF's que receberam complementação financeira da União via Fundef e Fundeb. O principal resultado da pesquisa foi validar parcialmente a primeira hipótese e refutar a segunda hipótese. A metodologia foi baseada em análise documental e bibliográfica, bem como em análise quantitativa com o uso de estatística descritiva. As bases de dados utilizadas são: o Censo Escolar (INEP), a Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD), e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). As principais conclusões da pesquisa foram: há desigualdades entre as UF's no que tange ao acesso à educação de jovens com 15 a 17 anos no ensino médio; e a despesa anual média por aluno de ensino médio também é desigual em virtude da Unidade da Federação.

Palavras--chave: Federalismo, Financiamento da educação básica; Ensino médio; Redes estaduais; Desigualdades educacionais, Desigualdades financeiras.

Abstract

This dissertation has the main objective of analyse the relation among financing of the educational state network and educational and financial inequalities at the upper secondary education. The specific objectives are: analyse the relation between neoinstitucionalism, federalism and financing of education, moreover, to understand the concepts about educational and financial inequalities; comprehend the composition of the financing of upper secondary education; provide one comparative board about the following subjects: enrolments trajectory and average expenditures by student on high school. The theoretical references of this research are the historical neoinstitucionalism and the concepts about federalism. The hypothesis are: (1) Units of the Federation (UF's) that received financial aid from the Union, due the Fundef and Fundeb, from 2006 to 2015, have lower Liquid Enrolment Rates, on high school, than UF's that does not received the financial aid (2) the expense by student from high school, between the period of 2009 to 2015, grew more, in real terms, on UF's that received financial aid from the Union, due the Fundef and Fundeb. The main result of this research was to partially confirm the first hypothesis and refuse the second one. The methodology was based on bibliographic documental analysis and quantitative techniques with the use of descriptive statistics. The data sources used are: School Census (Censo Escolar); National Research of Samples by Residence (PNAD); and the System of Information's about Public Budgets in Education (SIOPE). The main conclusions of the research are: there are inequalities on the access to education, among UF's, in upper secondary level for young people with age of 15 to 17 years; the annual expense by student is unequal among the Brazilian UF's.

Keywords: **Federalism**, Federalism; Financing of Education; High School; Upper Secondary Education; State Network; Educational Inequalities; Financial Inequalities

Sumário

LISTA DE SIGLAS	VI
ÍNDICE DE FIGURAS	IX
ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS	IX
Resumo	X
Abstract.....	XI
INTRODUÇÃO.....	1
1 - REFERENCIAL TEÓRICO	5
1.1 - Neoinstitucionalismo e dependência de trajetória.....	5
1.2 - Federalismo político.....	11
1.3 - Federalismo educacional.....	17
1.4 - Federalismo Fiscal	21
1.4.1 - Receitas tributárias	21
1.4.2 - Transferências constitucionais	26
1.5 - Desigualdades educacionais e financeiras: principais conceitos e indicadores.	33
2 - ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	39
2.1 – Breve histórico do ensino médio e do financiamento da educação no Brasil ...	40
2.2 – Vinculação de impostos e transferências para MDE.....	43
2.3 – Fundeb e Fundeb	47
2.4 – Salário-educação.....	60
3 – ANÁLISE SOBRE DESIGUALDADES EDUCACIONAIS E FINANCEIRAS ...	65
3.1 – Desigualdades Educacionais: perfil demográfico, trajetória das matrículas e da Taxa Líquida de Matrícula no ensino médio em cada UF.....	67
3.2 – Desigualdades financeiras: trajetória dos gastos por aluno de ensino médio e comparação entre taxa de crescimento real das despesas, em cada UF	95
3.3 – Análise sobre a diferença entre receita estimada e despesa por aluno de ensino médio	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
Anexo estatístico	126

INTRODUÇÃO

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elabora anualmente o estudo comparativo *Education at a Glance*, que aborda diversos indicadores como gasto público em educação, gasto governamental por estudante, impacto da escolaridade nos salários, entre outros aspectos sobre educação.

Na edição publicada em 2016, com base nos dados de 2014, é possível observar que, no Brasil, o gasto médio anual por aluno na “*upper secondary education*”¹ foi inferior a US\$5.000. Na comparação entre o gasto brasileiro com ensino médio e de outros 38 países, o Brasil ocupa a 32ª posição. (OCDE, 2016).

Pode-se constatar que o valor apontado é baixo em relação à comparação internacional, mas, ainda assim não reflete a diversidade de contextos da federação brasileira. Portanto, analisar a educação brasileira de maneira uniforme, no sentido de que exista apenas um sistema de educação, pode acarretar em uma série de equívocos sobre a realidade das diversas redes estaduais e municipais de ensino (ALVES; SILVA, 2013).

Nesse sentido, surgiu o interesse em estudar os diversos sistemas educacionais brasileiros, a fim de compreender qual é o gasto de cada governo subnacional por aluno de ensino médio. Nesse contexto esta pesquisa se insere, no sentido de compreender possíveis desigualdades educacionais e financeiras nas redes públicas de ensino. A opção por estudar o ensino médio se deu a partir do entendimento de que essa é uma etapa crucial para o desenvolvimento dos jovens.

A construção da revisão da literatura e análise do estado da arte do tema de financiamento do ensino médio se deu com base em pesquisas bibliográficas nos seguintes locais: portal de periódicos e artigos sciELO; banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Biblioteca Digital Brasileira de Dissertações e Teses (BDTD); anais de encontros nacionais da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), das reuniões que ocorreram entre o período de 2006 a 2015; anais de encontros da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), sendo que os anais disponíveis são do 3º e do 4º encontros, que ocorreram entre 2015 e 2016.

¹ De acordo com a classificação internacional proposta pela Unesco (2011), existem 8 níveis educacionais, sendo que a *secondary education* abrange *lower secondary education* – que corresponde aos anos finais do ensino fundamental – e *upper secondary education* – que corresponde ao ensino médio.

A justificativa para elaboração da pesquisa é a baixa quantidade de estudos sobre o aspecto financeiro das redes estaduais de educação. A literatura sobre educação no Brasil é vasta, e aborda diversos temas como: políticas públicas; financiamento da educação; e federalismo. Porém, durante a etapa da revisão bibliográfica, foi constatado que a produção sobre financiamento da educação, com enfoque específico nas redes estaduais de ensino é escassa, o que torna este trabalho uma oportunidade de pesquisa.

Um marco institucional relevante acerca dos sistemas educacionais é a promulgação da Constituição Federal em 1988, quando os municípios e estados passaram a ter maior autonomia legislativa e tributária.

A descentralização concedeu maior discricionariedade para as unidades federativas formularem políticas de educação, o que resultou na criação de 27 sistemas estaduais de educação (26 estados mais o Distrito Federal) e na previsão legal para criação de 5.570 sistemas municipais.

Embora a descentralização tenha concedido maior autonomia política para estados e municípios, o Brasil sempre conviveu com desigualdades em relação à distribuição de renda, arrecadação de impostos e oferta de serviços. Essas desigualdades reduzem a autonomia dos entes políticos, e são latentes em nível estadual ou municipal.

As desigualdades também podem ser observadas na educação através de vários ângulos, pela perspectiva geográfica, racial, de gênero e renda. Todos esses recortes são possíveis para se analisar as disparidades no que tange ao acesso à educação.

A partir da questão do gasto por aluno de ensino médio, diferenças entre as redes de ensino, e da compreensão sobre o Brasil ser um país desigual, foi elaborada a seguinte questão-problema: qual é a relação entre o financiamento das redes estaduais de ensino e as desigualdades educacionais e financeiras no ensino médio?

O objetivo geral desta dissertação é justamente responder esse questionamento, ou seja, analisar a relação entre financiamento das redes estaduais e desigualdades educacionais e financeiras no ensino médio.

Os objetivos específicos da pesquisa são: analisar a relação entre neoinstitucionalismo, federalismo e financiamento da educação, além de compreender os conceitos sobre desigualdades educacionais e financeiras; abordar a composição do financiamento do ensino médio; e traçar um panorama comparativo entre as Unidades da Federação, em relação à trajetória das matrículas e despesa média por aluno de ensino médio. Cada um dos objetivos específicos será abordado nos três capítulos da dissertação.

As hipóteses de pesquisa são: (1) Unidades da Federação que receberam complementação financeira da União, via Fundef e Fundeb, de 2006 a 2015, têm menor Taxa Líquida de Matrícula no ensino médio, em relação a sua população, que UF's que não receberam complementação financeira da União; (2) o gasto por aluno do ensino médio, entre o período de 2006 a 2015, cresceu mais, em termos reais, nas UF's que receberam complementação financeira da União via Fundef e Fundeb.

Acerca da desigualdade educacional, o intuito é verificar o acesso dos jovens, na faixa etária entre 15 a 17 anos, à etapa de ensino médio. A proposta é calcular a Taxa Líquida de Matrícula no ensino médio, indicador que será utilizado para mensurar as desigualdades educacionais entre estados. As desigualdades financeiras serão mensuradas através da comparação do gasto por unidade da federação por aluno de ensino médio.

Quanto à metodologia da pesquisa, o método a ser utilizado é o hipotético dedutivo, que formula hipóteses com base na literatura e visa testá-las no decorrer da pesquisa (GIL, 1999). O estudo tem caráter descritivo e analítico, tendo em vista que pretende explicitar elementos que compõem o financiamento da educação, bem como aspectos que constituem a estrutura das redes estaduais de educação pública.

Sobre a unidade de análise do estudo, é válido ressaltar que não será um estudo amostral, que seleciona alguns estados e regiões, mas uma pesquisa comparativa entre as 27 unidades da federação.

O referencial teórico da pesquisa será construído, bem como o arcabouço do financiamento da educação, com base em pesquisa bibliográfica e documental. A análise dos dados quantitativos e financeiros será realizada por meio de estatística descritiva.

Os bancos de dados selecionados para esta pesquisa são: Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); Censo Escolar e a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD). Cada um desses será abordado ao decorrer do trabalho.

O recorte temporal da pesquisa é de 2006 a 2015, pois em 2006 foi o último ano de implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), ao passo em que a partir de 2007 passou a vigorar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Essa mudança na política de fundos alterou a quantidade de recursos disponíveis para o ensino médio e pode ter

provocado impacto no acesso educacional. O limite temporal do ano de 2015, deve-se a ausência de informações no banco de dados do SIOPE para várias UFs.

Embora o recorte temporal seja referente ao período de 2006 a 2015, a confiabilidade dos dados referentes às despesas dos estados com ensino médio é maior a partir de 2009, conforme será abordada no terceiro capítulo. Sendo assim, na análise sobre despesas financeiras o recorte temporal será realizado para o período de 2009 a 2015.

O estudo que será desenvolvido a seguir está estruturado em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, pretende-se abordar o referencial teórico da pesquisa, neoinstitucionalismo, federalismo, e conceitos sobre desigualdades. Já no segundo capítulo será abordada a estrutura do financiamento da educação básica, priorizando a compreensão sobre as fontes de financiamento da educação, previstas no art. 68 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96). No terceiro capítulo será elaborada a análise sobre desigualdades educacionais e financeiras, abordagem sobre trajetória das matrículas no ensino médio, despesa média por aluno da mesma etapa e validação das hipóteses de pesquisa.

1 - REFERENCIAL TEÓRICO

A educação consiste em uma área em que é destinado parte do orçamento do Estado brasileiro. A demanda por serviços educacionais, educação de qualidade e acesso à educação consiste em premissa necessária para que se exerça, de fato, a cidadania. Para que um indivíduo tenha consciência dos seus direitos, bem como dos seus deveres para com a sociedade em que vive, a educação é imprescindível.

A despeito de a educação ser relacionada à cidadania, é possível observar discrepâncias no que tange a prestação dos serviços de educação. Isso faz com que indivíduos que nascem em uma cidade ou estado com mais condições financeiras e estruturais possam ter acesso à educação de maior qualidade. Em outras palavras, em diversos contextos, cidadãos que contribuem financeiramente de forma semelhante para o funcionamento do Estado poderão ter acesso a serviços muito discrepantes.

Com esses aspectos em mente, é válido salientar que a compreensão sobre a arrecadação financeira dos estados brasileiros, bem como de possíveis desigualdades educacionais existentes nos sistemas estaduais, não pode ser feita sem a devida correlação com as contribuições teóricas que explicam a importância das instituições para a educação brasileira.

Nesse sentido, a fim de analisar elementos teóricos e conjunturais que compõem as redes estaduais de educação o presente capítulo versará sobre os seguintes temas: neoinstitucionalismo e dependência de trajetória (*path dependence*); federalismo político; federalismo educacional; federalismo fiscal; e principais conceitos e indicadores sobre desigualdades educacionais e financeiras.

1.1 - Neoinstitucionalismo e dependência de trajetória

A partir da década de 80 - no âmbito de pesquisas e literatura sobre ciência política, economia, sociologia e educação - um dos marcos teóricos difundidos foi o neoinstitucionalismo. De acordo com Hall e Taylor (2004), um aspecto central dessa vertente teórica é de que as instituições influem no comportamento dos indivíduos, contribuindo assim para determinados resultados sociais e políticos.

Os autores ainda ressaltam o fato de que literatura não compreende neoinstitucionalismo em sentido unívoco, ou seja, existe um embate para definição

conceitual sobre essa vertente e qual a melhor utilização desse aparato teórico em pesquisas.

A presente subseção deste trabalho não visa analisar e defender qual ramo da vertente neoinstitucionalista é mais adequada para pesquisas educacionais², mas explicitar de forma sucinta elementos sobre o neoinstitucionalismo histórico; explicar os motivos que embasam a escolha do neoinstitucionalismo enquanto referencial teórico para analisar desigualdades nos sistemas estaduais de educação; e, por fim, abordar o conceito de dependência de trajetória (*path dependence*) e sua aplicação no contexto de financiamento da educação básica.

O neoinstitucionalismo histórico conceitua instituições como: “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2004, p.196). Sendo assim, é necessário considerar que instituições não são apenas organizações e órgãos, mas também as normas que interferem no comportamento dos atores políticos.

A concepção de que instituições são normas se aplica no contexto brasileiro de financiamento da educação. Há, no regramento jurídico, uma série de normas, tais como a própria Constituição Federal de 1988, as leis que regulamentam os fundos contábeis de financiamento da educação básica, e as resoluções que dispõem sobre os critérios específicos de distribuição de recursos do Fundeb, que balizam a estrutura de financiamento da educação.

Nesse sentido, o arcabouço jurídico da educação - que será discutido nas próximas subseções sobre federalismo político, educacional e fiscal - é compatível com a teoria neoinstitucional histórica, tendo em vista que a compreensão do funcionamento da educação brasileira passa, necessariamente, pelo entendimento do ordenamento legal e institucional que regulamenta os sistemas educacionais no país.

Além disso, há características centrais sobre a vertente institucional histórica: o funcionamento e desenvolvimento das instituições são analisados com base na assimetria de poder³; as instituições não são as únicas responsáveis pelos resultados da

² A pesquisa neoinstitucional é dividida em três vertentes principais: histórica, da escolha racional e sociológica. No presente trabalho a opção metodológica foi de adotar a vertente histórica. Para mais aprofundamentos sobre as outras vertentes ler: Hall e Taylor (2004).

³ A discussão sobre assimetria de poder, baseada na influência dos atores e *stakeholders* na tomada de decisão em instituições, é relevante para a vertente neoinstitucional histórica. Todavia, esse elemento não faz parte do escopo dessa pesquisa. Para maiores aprofundamentos ler: (HALL; TAYLOR, 2004).

ação política, mas uma parte relevante; a concepção sobre o desenvolvimento das instituições prioriza as trajetórias. (HALL; TAYLOR, 2004, p.196)

Acerca do neoinstitucionalismo histórico, um elemento relevante é que as explicações sobre a tomada de decisões não são baseadas apenas na influência das instituições, mas também de outros fatores, como desenvolvimento socioeconômico e difusão de ideias. (HALL; TAYLOR, 2004, p.201).

Em outros termos, a relação de causalidade entre instituições e resultados políticos é mais complexa do que a simples influência daquelas sobre esses. Este aspecto também é relevante para o desenvolvimento da dissertação, tendo em vista o fato de que a existência de desigualdades educacionais no ensino médio não se explica apenas do ponto de vista financeiro.

Por fim, outro elemento do neoinstitucionalismo histórico de grande relevância para o desenvolvimento do referencial teórico dessa pesquisa consiste no seguinte postulado: “concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias históricas, as situações críticas e as consequências imprevistas” (HALL; TAYLOR, 2004, p.196).

A ideia presente nesse excerto é a da relação de causalidade entre as decisões passadas de uma instituição e seu estado atual. Esse ponto será mais destrinchado na discussão sobre dependência de trajetória (*path dependence*). Ademais, os autores explicam que ao se implementar programas e políticas iguais, em contextos diferentes, podem ser obtidos resultados díspares.

Utilizando a mesma premissa para o contexto de políticas educacionais, no Brasil, é como argumentar o seguinte: mesmo que um programa criado pelo Governo do Distrito Federal seja difundido para o estado de Minas Gerais é possível que os efeitos da política sejam diversos em cada unidade da federação, em virtude das condicionalidades e do histórico de decisões das instituições brasileiras e mineiras.

O conceito de *path dependence* decorre da abordagem neoinstitucional histórica, e é definido por Velho (2011) da seguinte forma:

No sentido amplo, a expressão significa que a configuração atual de um sistema depende de sua história e, por isso, não se pode compreendê-la analisando apenas seu estado atual. Num sentido mais restrito, ela tem sido usada como um processo de sequência histórica em que eventos contingentes provocam padrões institucionais ou uma cadeia de eventos que tem propriedades determinísticas (p.145).

Do ponto de vista da análise dos sistemas estaduais de educação, o *path dependence* é relevante, pois reforça a ideia de que a análise a respeito das desigualdades nos diversos sistemas de educação pública do Brasil não pode ser feita apenas com base na realidade atual. Uma análise robusta das redes educacionais deve contar com elementos históricos que contextualizem a educação brasileira em relação à estrutura física e financeira das mesmas.

Como uma análise desse porte tende a ser extensa e demanda esforços em longo prazo, optou-se neste trabalho por analisar as desigualdades, nas redes estaduais de educação, de ensino médio, pela perspectiva das matrículas e do financiamento, não se aprofundando em outros elementos importantes para qualidade da educação, como a infraestrutura escolar.

Em relação à dependência de trajetória, no contexto de financiamento da educação básica, é possível apontar elementos de continuidade entre a extinção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Emenda Constitucional nº53/2006.

O termo criação transmite a ideia de que o Fundeb foi apresentado como inovação política, todavia, o que se pôde observar é que o próprio Fundeb trata-se de uma reformulação da política de fundos, tendo como ponto de partida o Fundef criado em 1996.

Na transformação do Fundef em Fundeb, houve mudanças, como o fato de que este fundo incorporou as etapas de educação infantil e ensino médio ao escopo da educação básica passível de receber recursos via Fundeb, enquanto aquele somente abarcava o ensino fundamental (CARVALHO, 2016).

Ademais, no que tange a adequação da dependência de trajetória a esta pesquisa, a consolidação da política de fundos para o financiamento da educação básica apresenta outros elementos de continuidade como: ter como objetivo reduzir desigualdades intraestaduais, no valor destinado por aluno; ser um fundo contábil, que opera por meio da subvinculação de impostos; manutenção da norma que destina, no mínimo, 60% do valor de arrecadação dos fundos para o pagamento de profissionais do magistério; e criação da cultura de redistribuição de recursos financeiros. Cada um desses elementos será abordado a seguir.

O intuito de reduzir desigualdades intraestaduais, com a criação do Fundef, se deu a partir da seguinte constatação: as redes municipais dos estados recebiam valores diferenciados para cada matrícula de nível fundamental, em virtude da arrecadação própria do município.

Por meio do Fundef, foi criado um fundo contábil⁴ para cada unidade da federação, com vistas a repassar recursos para redes municipais e estaduais com base na quantidade de matrículas no ensino fundamental. Com isso, foi possível reduzir desigualdades financeiras, em relação ao repasse feito em virtude das matrículas de nível fundamental, dentro de uma mesma unidade da federação (CARVALHO, 2016).

Sobre a manutenção do fundo contábil como mecanismo de financiamento da educação básica, é importante destacar a afirmação de Gouveia e Souza (2015):

Na política de fundos, Fundef e Fundeb são um contínuo: a forma contábil, automática e que se sustenta em uma redistribuição de recursos entre entes federados subnacionais instituiu-se em 1996 e é vigorosa no desenho do Fundeb que operará até 2020. Essa redistribuição opera no desenho consolidado de vinculação de impostos, ou seja, a política de fundos não é um mecanismo novo, mas um novo momento da operação da vinculação da receita (p. 60).

Ademais, os autores argumentam que o mecanismo de redistribuição de recursos, via Fundef, teve sentido positivo, mas que, em diversas situações, o efeito redistributivo “socializou” a pobreza intraestadual entre os municípios, ao invés de promover o desenvolvimento do valor destinado à educação de nível fundamental.

A manutenção do objetivo de reduzir desigualdades financeiras intraestaduais suscita o fato de que entre o período de implementação do Fundef, até o início da execução do Fundeb houve redução nas desigualdades intraestaduais. Todavia, essa redução de desigualdades se limitou a transferência de recursos, em virtude das matrículas, para educação fundamental, e não para uma redução das desigualdades intraestaduais para educação infantil e ensino médio. Com esse contexto em mente, os legisladores optaram por manter o objetivo de reduzir desigualdades intraestaduais na criação do Fundeb.

Outro exemplo que reforça a dependência de trajetória é a subvinculação dos impostos para gastos com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) em etapas específicas da educação. O segundo capítulo disporá sobre a vinculação de impostos,

⁴ COSTA (2011), afirma que os fundos contábeis são compostos pela arrecadação de impostos e que transferem recursos, sem nenhuma espécie de gestão sobre a despesa, para uma finalidade prevista em lei. Ademais, o autor argumenta que alguns exemplos desses tipos de fundos são: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo Partidário; e Fundeb.

porém, a princípio, é válido ressaltar que, de acordo com a CF/88, estados e municípios têm de gastar, no mínimo, 25% de suas receitas com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE). O Fundef instituiu que 15% dos 25% vinculados deveriam ser gastos com MDE, na etapa de ensino fundamental.

Já na transição do Fundef para o Fundeb, além de ampliar o escopo das matrículas, a política de fundos ampliou a subvinculação de impostos para etapa de educação básica, de 15% para 20%. Nesse sentido, a manutenção da política de fundos, para financiamento da educação básica, por meio da subvinculação de impostos também reforça o argumento da dependência de trajetória.

Por fim, a manutenção da obrigatoriedade de gastar, no mínimo, 60% dos recursos de cada Fundef com profissionais do magistério foi mantida de forma semelhante na lei nº 11.494/07, que instituiu o Fundeb. Uma ressalva em relação às diferenças, acerca da lei do Fundeb, é de que a vinculação definida no Fundef era relativa aos professores que atuavam na educação de nível fundamental, já no Fundeb a lei determina que obrigatoriedade do gasto deve se dar em relação aos profissionais que atuam com educação, como professores, diretores e secretários escolares, em todo nível básico.

Outra diferença entre o Fundef e o Fundeb é de que este incorporou a transferência do imposto territorial rural para os municípios (ITR), bem como o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e imposto de transmissão causa mortis e doação (ITCMD), na base financeira de composição do fundo.

Nesse sentido, apesar de ampliar o escopo de profissionais da educação que recebem recursos via Fundeb, a opção de manter a vinculação de 60% dos recursos do fundo para o pagamento de pessoal reforça a ideia da *path dependence*.

Araújo (2014), argumenta que a despeito dos critérios de redistribuição de recursos estarem previstos na CF/88, foi a partir da implementação do Fundef, em 1996, que foi criada uma cultura efetiva de como distribuir recursos entre entes governamentais na área da educação. Além disso, o autor afirma que gestores educacionais passaram a orientar o planejamento das redes com base na quantidade de matrículas de cada sistema educacional, o que resultou na criação da cultura de valor por aluno.

Ademais, a lei nº 11.494/07, que instituiu o Fundeb, foi elaborada com base na cultura de redistribuição intraestadual de recursos. Nesse sentido, a cultura de redistribuição apresenta-se como um elemento que reforça a dependência de trajetória,

tendo em vista que se manteve durante a criação do Fundef, bem como na consecução do Fundeb.

O conceito de dependência de trajetória, bem como o arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico são relevantes para compreender as normas que regulamentam a educação básica no Brasil. Nesse sentido, com o referencial teórico discutido nesta subseção em mente, nas próximas subseções serão abordados os seguintes temas: federalismo político, educacional, fiscal e os principais conceitos de desigualdades financeiras e educacionais. Ademais, a discussão mais aprofundada sobre os mecanismos de financiamento público destinado à educação será abordada no capítulo 2.

1.2 - Federalismo político

A forma de Estado é o modo de organização dos poderes em determinado território. Países em todo mundo podem organizar-se de maneira unitária ou composta. A forma composta prevê que existem diversas unidades administrativas com algum grau de autonomia em relação aos governos centrais. Já a forma unitária define que decisões centrais para organização político-administrativa de um Estado devem ser centralizadas em apenas um ente político.

Alguns elementos importantes para definição da forma de Estado dizem respeito a aspectos como: centralização e descentralização de poder; as formas de governo, tais como a monarquia ou república; os sistemas de governo, tais como o presidencialismo, o semi-presidencialismo e o parlamentarismo; os regimes de governo, tais como as autocracias ou democracias. Quanto à classificação, o Brasil tem a forma de estado federativa e descentralizada; a forma de governo republicana, com eleições periódicas; sistema de governo presidencialista, em que o presidente acumula as funções de chefe de governo e chefe de estado; e regime de governo democrático, que permite a participação popular na tomada de decisão pública por meio do voto, bem como por meio de outros mecanismos, tais como os plebiscitos e referendos.

Todos esses elementos formam o escopo institucional de um país, nível de descentralização, forma de governo, sistema de governo e regime de governo, mas esses aspectos não são os únicos relevantes para se determinar a forma de Estado de uma nação, outro elemento de suma importância é o espaço geográfico.

Em países com grande extensão física, a consolidação do poder em apenas um ente político se torna mais difícil. Isso acontece em virtude de os diversos grupos de interesses espalhados no território demandarem autonomia política e administrativa, o que é justamente contrário à ideia de um único governo central para definição das ações governamentais e políticas públicas.

A partir do século XVIII, sobre influência da revolução francesa (1789) ⁵, diversos grupos de interesse passaram a demandar maior autonomia para legislar e reger os governos. Nesse cenário, e também a partir da instauração do Estado Federal nos Estados Unidos (1787), ganha força a instituição do federalismo em diversos países (COSTA, 2011).

O federalismo consiste no pacto de entes federativos que formam a União, entidade que exerce a soberania em relação aos demais países. No cerne do federalismo está a atribuição de autonomia aos entes subnacionais. Ademais, a autonomia atribuída às entidades subnacionais não é ilimitada, já que em relação a algumas matérias – como declarar guerra e celebrar a paz (previsto no art. 21 da Constituição Federal) no Brasil – a competência é exclusiva da União, não sendo possível que os estados cumpram essa atribuição.

Antes de compreender os diversos aspectos que caracterizam o federalismo brasileiro, é importante compreender a difusão desse mecanismo em diversos países no mundo.

Exemplos de nações que adotam a forma de Estado composta e federalista são: Brasil, Argentina, Venezuela, México, Estados Unidos, África do Sul, Sudão, Suíça, Alemanha, Espanha, Rússia, Iraque, Paquistão, Índia, Malásia, Austrália e outros diversos (SHIKIDA e ARAÚJO, 2008).

De acordo com Shikida e Araújo (2008), em 2008, 24 países utilizavam a forma de organização federalista. A julgar pelos países que adotam o modelo, é possível constatar que em todos os continentes do mundo há ao menos um país que adota a forma de organização federalista.

⁵ Durante o século XVIII a França vivia um regime autocrático, sendo que a forma de governo adotada pelo país era a monarquia. A centralização excessiva de poder, a insatisfação de camponeses e trabalhadores, em relação às condições de vida, e o crescimento do poder econômico da burguesia culminaram na chamada revolução francesa (1789). Um dos principais efeitos da revolução foi à destituição do monarca Luís XVI, e o fortalecimento dos ideais iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade. Esses ideais foram disseminados em vários locais do mundo, contribuindo para movimentos de independência e descentralização de poder. Para maiores aprofundamentos ler “A era das revoluções” (HOBSBAWN, 1996).

Ademais, é importante ressaltar que classificar os tipos de federalismo de modo uniforme pode ser um equívoco prejudicial para diversas pesquisas e trabalhos acadêmicos. É necessário observar as especificidades e o contexto histórico da cada país para classificar o tipo de federalismo que vigora em determinado território (ARRETCHE, 2001).

O momento histórico em que foi instaurado o federalismo no Brasil remete ao século XIX, nesse sentido, em 1831, elites agrárias regionais no Brasil criticavam a excessiva centralização de poder na figura do imperador e essa insatisfação resultou no seguinte cenário:

Os conselhos gerais das províncias foram substituídos por assembleias legislativas, garantindo funções executivas e legislativas às unidades. Houve historiadores que consideraram, face o grau de descentralização do poder à época, que havia surgido em 1834 um império federado (BRASIL, 2015, p 53) ⁶.

A despeito do momento inicial de implantação do federalismo no Brasil, Arretche (2001) argumenta que como o imperador Dom Pedro II tinha competência para nomear os membros do Senado, presidentes de províncias, chefes de polícia e outros cargos, a autonomia, condição intrínseca ao federalismo, não era garantida para os estados. Isso faz com que o estado brasileiro, durante o império (1822-1889), não possa ser classificado como uma federação.

Nesse sentido, grande parte da literatura entende que a forma federalista de estado passou a vigorar, no país, a partir de 1889, com a Proclamação da República. O Brasil, que a época derrotou a forma de governo monárquica, passou a organizar-se por meio da atribuição de autonomia para os estados (COSTA, 2011).

A título de comparação, em 1787, nos Estados Unidos, os estados detinham certa autonomia financeira e administrativa e a construção da federação foi tida como um mecanismo para garantia da soberania e de prevenção contra os ataques e investidas de estados estrangeiros (ARRETCHE, 2001).

Por sua vez, no Brasil, a implementação do federalismo, em 1891, foi feita em um cenário de excessiva centralização de poder no governo central. Enquanto, nos Estados Unidos os estados se uniram a fim de fortalecer a soberania de todos por meio do governo central, já no Brasil o contexto de instauração de Estado federal foi uma

⁶ BRASIL. Senado Federal. *Pacto Federativo*. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/@_images/arquivo_pdf/>. Acesso em Abril de 2017

iniciativa do governo central, a fim de descentralizar o poder para as entidades subnacionais.

Conquanto o federalismo tenha sido implementado em território brasileiro durante o século XIX, o crescimento de autonomia das entidades subnacionais foi intensificado pela Constituição Federal de 1988 e se expressa por meio da: auto-organização, capacidade de instituir leis orgânicas, como no caso do Distrito Federal e dos municípios, e constituições estaduais; autolegislação, capacidade de elaborar leis de acordo com o processo legislativo próprio, que deve estar em consonância com a Carta Magna; e autoadministração, capacidade de se administrarem de forma independente, tomando decisões executivas e legislativas.

A federação brasileira pode ser caracterizada a partir das seguintes características: a) federalismo de terceiro grau; b) repartição de competências, com base na predominância de interesse; c) cláusula pétrea; d) federalismo cooperativo; e) formação por segregação e pela organização político-administrativa (LENZA, 2011).

A partir de 1988, por meio da CF/88, o Estado brasileiro adotou o federalismo de terceiro grau, que atribuiu autonomia política e decisória para União, estados e municípios. A maioria dos países que adota o federalismo o faz a partir da federação de segundo grau, ou seja, a atribuição de competências limita-se a figura da União e dos estados. Esse fato tem importantes implicações para a compreensão das políticas públicas no Brasil.

No Brasil, a partir da CF/88, União, estados, distrito federal e municípios provêm serviços públicos. Por desempenhar essa função os municípios também arrecadam recursos próprios. Todo esse aparato faz com que a consecução de políticas públicas e o provimento de serviços públicos seja complexo, justamente por contar com mais atores para tomada de decisão.

Há aspectos positivos sobre a descentralização política, como a possibilidade dos cidadãos pleitearem ações e serviços nas prefeituras de modo mais direto; e a possibilidade dos eleitores atuarem junto aos conselhos de políticas públicas locais fiscalizando a execução de serviços e políticas públicas.

A repartição de competências entre os entes federados no Brasil (União, estados e municípios) se dá com base no princípio da predominância de interesse. A concepção é que caso uma matéria seja de interesse nacional (como Forças Armadas, Segurança Nacional, Relações Internacionais, e demais presentes no Art. 21 da Constituição

Federal) a competência administrativa para regular e fornecer o serviço é exclusiva da União (BRASIL, 1988).

Caso a matéria seja de interesse regional, como no caso do transporte intermunicipal, a competência administrativa é dos estados. Os municípios são responsáveis administrativamente por matérias como transporte coletivo municipal, e outras serviços de interesse local, presentes no Art. 30 da Constituição Federal. O Distrito Federal acumula as competências e deveres de estados e municípios, salvo no que tange a formação do Poder Judiciário e organização das instituições que lidam com segurança pública.

Ainda é válido ressaltar que existem as competências legislativas (privativas e concorrentes) de cada ente federado, que também seguem o princípio da predominância de interesse. Em relação à educação, o Art. 24 - que dispõe sobre as competências concorrentes – prevê que a União, estados e o Distrito Federal podem dispor sobre educação, cultura e desporto. Sobre essa normativa, primeiro é válido ressaltar que concorrente significa conjunta, ou seja, os estados podem prever normas específicas para educação, desde que não contrariem o que está disposto na legislação federal, e, principalmente, na Constituição Federal.

Em segundo lugar, é notável que a competência concorrente não se estende para os municípios. Nesse sentido, os municípios têm a obrigação de ofertar e prover serviços de educação, mas as Câmaras Legislativas municipais, bem como os prefeitos, não podem legislar sobre educação.

Acerca da federação brasileira, um aspecto de suma importância para compreender o federalismo brasileiro é o fato da forma federativa de Estado ser uma cláusula pétrea⁷. O que significa que não poderá ser aprovada Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que vise abolir ou encerrar esse modelo de organização do estado brasileiro.

Outro dispositivo constitucional que reforça essa ideia é o artigo 1º da Carta Magna de 1988, ao dispor que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel entre União, estados, distrito federal e municípios. A indissociabilidade é uma das características distintivas entre federação e confederação. Enquanto esta é

⁷ Cláusula pétrea é um dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). As cláusulas pétreas inseridas na Constituição do Brasil de 1988 estão dispostas em seu artigo 60, § 4º. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 2017) Mais informações em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/clausula-petrea/>>.

composta por diversos estados soberanos que podem dissolver a confederação, aquela consiste em uma união entre estados autônomos que até podem subdividir-se, mas não podem deixar de compor a federação. (ARRETCHE, 2001).

A Constituição Federal de 1988 preconiza que deve ser adotado no Brasil o modelo de federalismo cooperativo. Este consiste em um regime de colaboração recíproca, descentralizado, e que atribui diferentes funções para os entes federativos.

O Art.23 da Carta Magna instituiu as competências comuns entre União, estados e municípios, como combater as causas da pobreza, preservar o meio ambiente, promover o acesso à cultura, proteger o patrimônio histórico e cultural, entre outras. Essas competências são exemplos de áreas que devem ser planejadas com base no federalismo cooperativo a fim de que toda coletividade seja beneficiada pela atuação dos entes políticos (TAVARES, 2009).

Conquanto a Constituição Federal de 1988 tenha definido que a atuação dos entes federados, nas áreas comuns, deva ser cooperativa a determinação de como se dá a cooperação somente será definida através de leis complementares. Estas leis ainda não foram regulamentadas para diversas áreas, entre elas a educação. Esse ponto acerca do federalismo brasileiro é bastante relevante, pois, em um contexto onde municípios e estados têm diferentes capacidades burocráticas e financeiras, a prestação de políticas públicas mais efetivas depende do esforço conjunto de todos os entes políticos (DOURADO, 2013).

Mesmo que a cooperação não tenha sido regulamentada, há mecanismos jurídicos, como os consórcios públicos, que podem efetivar o federalismo cooperativo. Caso dois municípios tenham de prestar serviços de saúde, porém, seja muito oneroso para que ambos paguem a manutenção de um hospital próprio, há a possibilidade dos entes políticos elaborarem um consórcio público para manutenção de apenas um hospital, que atenda a população de ambos os municípios, sendo custeado por recursos das duas prefeituras. Nesse exemplo os dois municípios beneficiam-se da colaboração e efetivam o ideal de federalismo cooperativo.

Além da regulamentação, outro desafio para implementar um sistema de cooperação intergovernamental é a questão do federalismo competitivo.

Na literatura sobre federalismo, há a vertente que defende a instituição do federalismo competitivo, com base no argumento de que a competição por contribuintes (*tax-payers*) pode levar a um melhor funcionamento dos governos. Um dos efeitos do

federalismo competitivo, que por sua vez também é contrário ao federalismo cooperativo, é a existência de guerras fiscais.

De acordo com Nascimento (2008), as guerras fiscais são disputas entre municípios e estados para atrair investimentos e empresas em troca de benefícios fiscais como: isenção de impostos, postergação do recolhimento de impostos, doação de terrenos, infraestrutura e financiamentos de longo prazo. Os municípios que concedem mais incentivos são escolhidos pelas empresas e recebem a contrapartida do crescimento na oferta de empregos e de desenvolvimento econômico em seu território. Já os municípios que não recebem investimentos das empresas deixam de arrecadar recursos e encontram entraves para o desenvolvimento econômico.

Pela perspectiva nacional, a guerra fiscal faz com que a arrecadação de impostos diminua em diversas unidades da federação, isso traz efeitos negativos para o financiamento de diversas políticas públicas. Ademais, o federalismo estipulado pela Constituição Federal visa o desenvolvimento do Brasil como um todo, e não de alguns entes federados em detrimento de outros.

Outro elemento de suma importância para a caracterização da federação brasileira é a quantidade de entes federativos no país. A organização político-administrativa do Brasil é composta, de acordo com o Art.18 da Constituição Federal, por União (1), estados (26), distrito federal (1) e municípios (5570); todos autônomos nos termos definidos pela Constituição Federal de 1988.

Isso significa que há no país 5598 entidades políticas autônomas. A quantidade de entes federativos brasileiros reforça a ideia de que a questão federativa no Brasil é relevante para compreender as políticas públicas. Ademais, é válido ressaltar que a unidade de análise dessa pesquisa serão os estados e o Distrito Federal.

A partir da abordagem sobre os elementos que caracterizam a federação brasileira, é relevante analisar de modo mais específico os efeitos do federalismo em matéria educacional.

1.3 - Federalismo educacional

A Carta Magna de 1988 possui normas que definem a relação entre federalismo fiscal e educacional no Brasil. Nesse sentido, para Rocha (2016) a junção dos Art. 208, 211 e 212 dá origem à arquitetura institucional do federalismo educacional brasileiro. De modo complementar à Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDB/96) traz definições importantes sobre Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), e sobre a composição dos sistemas estaduais de educação.

Na presente subseção serão abordados os seguintes temas: direito à educação; organização dos sistemas de educação e repartição de competências; e a composição dos sistemas de educação.

Sobre o direito à educação, é relevante apontar a questão histórica. Entre o período de 1988 e 2009, a legislação educacional previa que somente a etapa de ensino fundamental era direito público subjetivo a todos, independente da faixa etária. A partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, o direito público subjetivo passou a abranger a educação básica, porém apenas para os alunos de 4 a 17 anos. Nesse sentido, para os alunos que estivessem aptos a se matricular nas etapas de educação infantil (pré-escola), ensino fundamental e ensino médio a oferta passou a ser obrigatória por parte do Poder Público. A aprovação desta emenda constitucional fez com que alunos de 4 a 17 anos fossem resguardados pela possibilidade de pleitear, através dos sujeitos ativos e junto ao Poder Público, o acesso à educação.

A legislação não determina que todas as crianças e jovens deverão estudar em estabelecimentos de ensino público, mas que na idade própria todas as crianças deverão estar matriculadas em instituições de ensino.

Caso o Poder Público não ofereça vagas, na educação básica, os sujeitos ativos para requerer a aplicação do direito público subjetivo à educação – como Ministério Público, entidades da sociedade civil, organizações não governamentais e cidadãos - poderão acionar o Poder Público e a justiça a fim de que a oferta seja garantida (CARVALHO, 2016).

Sobre esse aspecto, Lisniewski (2016), diferencia sujeitos ativos, como aqueles que exigem junto ao Estado brasileiro o cumprimento de alguma obrigação jurídica, e sujeitos passivos, que são os administradores públicos, prefeitos e responsáveis pela prestação dos serviços. Além disso, a autora suscita a questão de que o não cumprimento do direito público subjetivo à educação, por parte dos municípios e estados, enseja a responsabilização dos dirigentes políticos, como prefeitos e governadores. Esse embate é decidido, por diversas vezes, em instâncias judiciais, sendo o acréscimo no número de ações judiciais, para garantir o acesso à educação, uma forma de judicialização da política de educação.

Acerca da definição do regime de colaboração, bem como a repartição de competências no que tange a educação a Constituição Federal de 1988 prevê:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 2015).

Sobre este artigo, é válido ressaltar que os entes políticos têm autonomia para instituir seus respectivos sistemas de ensino, e isso faz com que potencialmente haja um total de 5598 sistemas de ensino no Brasil. Ademais, a norma constitucional determina que os entes dialoguem para garantir coordenação na política de educação e fortalecimento do ideal de federalismo cooperativo.

Apesar da Constituição Federal de 1988 prever a instituição de sistemas municipais de educação em cada uma das entidades federativas, com base no estudo “perfil dos municípios brasileiros”, elaborado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2010, Camargo (2012) atesta:

Embora se tenha registrado um expressivo crescimento – 52,1% dos municípios tinham sistemas próprios de ensino contra 42,7% em 2006 –, há grandes disparidades regionais. Enquanto Amapá, Rio de Janeiro e Sergipe quase universalizaram a municipalização do ensino, outros estados ainda não chegaram nem à metade do caminho (p.26).

Esse ponto é relevante, pois demonstra a ideia de que mesmo que exista previsão legal, a instituição de sistemas municipais de ensino não é totalmente determinada pelo aparato normativo, mas também depende da capacidade financeira, burocrática, fiscal e política dos municípios. O argumento do autor ainda demonstra o aspecto das desigualdades presentes nos sistemas educacionais no Brasil. Parte dessa diferença pode ser explicada em virtude da arrecadação financeira de cada ente da federação.

Ainda sobre a relação entre federalismo e educação, a compreensão do papel de cada um dos entes federados em cada nível e etapa de ensino é de suma importância para compreensão do funcionamento da educação brasileira.

A execução das competências comuns na educação é um exemplo interessante sobre a operacionalização do federalismo cooperativo, também ligado ao objetivo de universalizar o acesso às etapas da educação básica. Com base na Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB/96), Rocha (2016) argumenta que:

Os cinco primeiros anos do ensino fundamental são compreendidos também como educação infantil, assim, esse ciclo fica sobre a responsabilidade dos municípios, enquanto isso, do sexto ao nono ano a incumbência é dos estados-membros. Muito embora essa organização constitua a média nos entes federados, não está estabelecida em qualquer legislação federal (p. 36).

A indefinição jurídica sobre quem deve ofertar os anos iniciais e finais do ensino fundamental, se os estados ou os municípios, faz com que a definição das responsabilidades seja mais precária e suscetível ao interesse dos governos. Em outras palavras, caso um estado ofereça educação de nível fundamental a partir do 4º ano do ensino fundamental, e decidir que na gestão seguinte somente ofertará educação básica a partir do 6º ano, não há impedimento jurídico para essa alteração. Rocha (2016) argumenta no sentido de que a aprovação de lei complementar, que estabeleça a forma de cooperação entre entes políticos, pode sanar a insegurança jurídica em relação à oferta de ensino fundamental.

A relação entre federalismo educacional e legislação não se limita às disposições previstas na Constituição Federal de 1988, outro instrumento normativo de suma importância para compreender os sistemas de educação é a LDB/96.

O presente trabalho não visa analisar especificamente as atribuições do sistema federal de educação, ou mesmo as competências dos sistemas municipais de educação, mas o que é previsto no aparato normativo para os sistemas estaduais de educação. Com esse aspecto em mente a LDB/96 dispõe sobre a composição dos sistemas estaduais de educação:

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

Acerca dessa disposição normativa, é importante argumentar o fato de que instituições públicas e privadas, que ofertam ensino fundamental e médio, estão incluídas no escopo do sistema estadual de educação. Sendo assim, tanto escolas privadas quanto as públicas devem adequar-se às disposições e normas educacionais estipuladas pelo Poder Público estadual. A LDB/96 também dispõe, no Art. 10, que os estados incumbem-se de assegurar o ensino fundamental e oferecer, prioritariamente, o ensino médio a todos que demandarem (BRASIL, 2017).

Conquanto seja importante destacar que o ensino médio é a prioridade de oferta das redes estaduais de ensino, bem como o ensino fundamental, em colaboração com os municípios, também é válido ressaltar que as unidades da federação podem ofertar diferentes etapas e modalidades de ensino, como educação superior e educação infantil.

Nesse sentido, alguns exemplos são: a Universidade de São Paulo (USP), que é uma instituição estadual custeada com recursos do estado; e a Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (FEPECS), que é uma instituição distrital custeada com recursos do Distrito Federal.

1.4 - Federalismo Fiscal

A estrutura do federalismo na educação não se limita à definição das competências de cada ente da federação, ou mesmo da definição da composição de cada uma das redes educacionais, mas, além dessas, envolve todo um aparato jurídico e fiscal que influi no planejamento das políticas públicas de todos os níveis da federação. A estrutura do federalismo fiscal é relevante para compreender de que forma os entes federados financiam suas políticas públicas, sobretudo as educacionais.

Nesse sentido, a presente subseção abordará algumas das fontes de receitas primordiais para o funcionamento do Estado brasileiro, as receitas tributárias e as transferências constitucionais.

1.4.1 - Receitas tributárias

A compreensão das capacidades financeiras da União, estados, Distrito Federal e municípios passa pelo entendimento de aspectos centrais sobre o sistema tributário no

Brasil. Nesse sentido, a presente subseção será dividida em: conceito de tributos, realidade dos entes da federação quanto à arrecadação de tributos e competências para arrecadar impostos.

Acerca dos tributos, tem-se a seguinte definição conceitual: “*Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa e plenamente vinculada*” (REZENDE, PEREIRA e ALENCAR, 2010, apud CTN – art. 3º, p. 46).

Ademais, existe uma classificação em relação aos tipos de tributos: contribuições, que são arrecadadas e possuem vinculação definida; taxas, que são arrecadadas e possuem vinculação administrativa específica; e impostos, que são arrecadados por meio do patrimônio (impostos diretos) ou sobre a produção e circulação de bens e serviços (impostos indiretos). Um fato bastante relevante é que impostos não possuem vinculação definida.

No que tange à arrecadação de tributos, de acordo com o estudo “Carga Tributária no Brasil - análise por tributos e bases de incidência⁸”, elaborado pela Receita Federal, a receita tributária no Brasil em 2015 foi de aproximadamente R\$ 1,3 trilhão. Deste valor, a distribuição da arrecadação dos entes da federação foi a seguinte: União (68,26%); estados (25,27%) e municípios (6,37%). Ainda sobre a arrecadação de tributos, é válido ressaltar que o Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o imposto de maior arrecadação em valores absolutos no Brasil. De acordo com a Secretaria da Receita Federal em 2015, 20,57% dos recursos arrecadados por tributos foram oriundos do ICMS (BRASIL, 2016).

A arrecadação de receitas tributárias corrobora o argumento de Araujo (2014) sobre o fato de que a CF/88 aprofundou o papel dos governos subnacionais quanto à provisão de serviços, porém as decisões sobre arrecadação tributária e execução de políticas públicas permaneceram concentradas na União.

Essa centralização tem efeitos práticos no desenvolvimento da educação, já que representa maior disponibilidade de recursos financeiros para que a União cumpra suas responsabilidades previstas no Art. 211 da CF/88, ao passo em que estados e municípios ficam mais fragilizados para cumprirem suas obrigações legais.

⁸ A carga tributária é o quociente entre o somatório dos impostos, taxas e contribuições sociais e o Produto Interno Bruto – sendo este a soma de todas as riquezas produzidas pelo país em um ano. Em outros termos, qual a porcentagem que a soma dos tributos correspondem em relação ao PIB do país.

Em termos educacionais pode-se afirmar que a desigualdade territorial é decorrente de uma assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, ou seja, há uma distância entre as obrigações legais e as condições que cada ente federado tem efetivamente para cumpri-las (ARAÚJO, 2014. p 23).

Ainda sobre a arrecadação de tributos, é válido ressaltar que o agregado de receita tributária não lida necessariamente com as disparidades de arrecadação entre entes da federação. Em outras palavras, mesmo que aproximadamente $\frac{1}{4}$ da receita tributária nacional tenha como agentes de coleta os estados, a parcela que cada unidade da federação arrecada é muito discrepante (REZENDE, 2010).

A respeito da realidade de arrecadação dos municípios, além da baixa capacidade arrecadatória frente à arrecadação nacional (6,37% da receita tributária nacional em 2015), também é possível constatar discrepâncias na capacidade de arrecadação entre os 5570 municípios brasileiros. Isso se dá em virtude de fatores semelhantes às discrepâncias financeiras entre estados, como localização geográfica, desenvolvimento econômico e número de contribuintes.

Ademais, sobre a capacidade de arrecadação fiscal dos municípios brasileiros Mattos (2011) afirma, com base no relatório anual da carga tributária, que em 2003, apenas 24% das receitas dos municípios ocorreram com base na arrecadação própria (p.246).

Nesse sentido, Araújo (2011) cita um estudo de Arretche (2010), no qual foi analisada a receita tributária média dos municípios brasileiros, com exceção das capitais, para o período de 1996 a 2006, a partir das arrecadações próprias e somando as receitas advindas de transferências constitucionais e transferências condicionadas. Os resultados da pesquisa foram: a partir da arrecadação municipal a renda per capita média dos municípios foi de cerca de R\$ 100,00; com arrecadação própria mais transferências constitucionais o valor foi de R\$ 800,00; com arrecadação própria, transferências constitucionais e transferências condicionadas a média foi de R\$ 1.000,00 per capita.

Esses dados suscitam uma questão central para a compreensão do financiamento dos entes federados que é o fato de que a maioria dos municípios depende, em larga escala, da transferência de recursos para desempenhar suas funções legais, como ofertar educação infantil e ensino fundamental.

Em relação aos impostos, é válido ressaltar que a competência de cada ente da federação para instituí-los e arrecadá-los difere em razão da matéria. A seguir estão os dispositivos constitucionais que instituíram os impostos no Brasil.

Art. 153 Compete à União instituir impostos sobre:

I - importação de produtos estrangeiros;

II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;

III - renda e proventos de qualquer natureza;

IV - produtos industrializados;

V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;

VI - propriedade territorial rural;

VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. (BRASIL, 2017).

Em via de regra, a literatura sobre financiamento da educação não cita o nome completo dos impostos, mas as siglas que os representam, sendo essas: importação de produtos estrangeiros (II); exportação (IE); renda e proventos de qualquer natureza (IRPJ/IRPF), sendo que esse imposto incide sobre pessoas jurídicas (empresas) e pessoas físicas; produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR); e por fim o imposto sobre grandes fortunas (IGF)⁹.

É válido ressaltar que o processo legislativo para criação ou supressão de impostos, por meio de alteração da CF/88, é da alçada do Congresso Nacional, porém, a regulamentação de cada um deles depende da aprovação de lei complementar no Poder Legislativo de cada ente federado. Em outros termos, os impostos são criados por legislação constitucional federal, mas as regulamentações – que definem alíquotas e isenções – são atribuições da União, dos estados e municípios.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I – transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

⁹ O Imposto Sobre Grandes Fortunas foi previsto na CF/88, contudo, a necessidade de regulamentar o imposto, por meio de lei complementar, faz com que a decisão de implementá-lo dependa do Congresso Nacional. Nesse sentido, grande parte dos deputados e senadores, que têm suas candidaturas financiadas por empresas privadas, são influenciados a se posicionarem de maneira contrária à aprovação da lei complementar. Recentemente, por meio da ADI 4650, o Supremo Tribunal Federal se posicionou de forma contrária à doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, porém, a decisão foi implementada apenas nas eleições municipais de 2016, sendo necessário aguardar certo tempo para verificar se a proibição de doação por pessoas jurídicas poderá alterar o quadro de aprovação do Imposto Sobre Grandes Fortunas (IGF).

II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III – propriedade de veículos automotores (BRASIL, 2017).

As siglas utilizadas para se referir aos impostos estaduais são: transmissão causa mortis e doação (ITCMD); circulação de mercadorias e serviços (ICMS); propriedade de veículos automotores (IPVA).

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (BRASIL, 2017).

As siglas utilizadas para se referir aos impostos municipais são: propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão de bens *inter vivos* (ITBI); e serviços de qualquer natureza (ISS).

Ademais, é válido ressaltar que o Distrito Federal (DF) tem a competência cumulativa no que tange aos impostos estaduais e municipais. Isso significa que todos os impostos estaduais e municipais são regulamentados e arrecadados pelo Distrito Federal, dentro de seu território.

As disparidades na arrecadação de tributos também são reproduzidas na arrecadação de impostos. O perfil industrial do estado de São Paulo, ou mesmo a produção agrícola dos estados do centro-oeste são exemplos de como o perfil econômico dos estados também influencia na quantidade de recursos financeiros disponíveis para cada unidade da federação.

Nesse sentido, estados que têm uma atividade econômica mais desenvolvida e exportam produtos com maior valor agregado tendem a arrecadar mais impostos. A título de exemplo, no caso de São Paulo, o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) permite que a unidade da federação tenha maior capacidade de gasto em áreas como educação, saúde e infraestrutura.

Já as unidades da federação menos abastadas tendem a gastar menos com educação, saúde e infraestrutura. Esse ponto tem como possíveis consequências para os estados mais pobres: menos trabalhadores capacitados, menores índices de

desenvolvimento humano, e condições de se desenvolverem do ponto de vista econômico e social.

Em síntese, a presente subseção abordou a existência de disparidades na arrecadação entre as unidades da federação, bem como entre os municípios brasileiros; e quais são os impostos arrecadados por cada ente da federação.

1.4.2 - Transferências constitucionais

O entendimento das receitas de cada ente da federação não se restringe a arrecadação própria da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Há uma série de transferências que tornam a análise do “bolo de recursos” mais complexa. Em outros termos, a União deve retirar fatias de seu “bolo de receitas” e distribuir para os estados, Distrito Federal e os municípios. Por sua vez, os estados recebem recursos via União, bem como transferem recursos para seus municípios. Já os municípios recebem recursos da União e de seus estados.

Nesse sentido, a presente subseção abordará os seguintes temas: Fundo de Participação dos Estados (FPE); transferências da União para os estados; Fundo de Participação dos Municípios (FPM); transferências da União para os municípios; e transferências dos estados para os municípios.

Durante o período do regime militar, o governo federal era responsável por grande parte da arrecadação estatal e dos gastos públicos. Além disso, havia excessiva centralização política, o que enfraquecia substancialmente o ideal de federação e a autonomia das entidades subnacionais. Em 1980, a União era responsável por 70% do gasto público nacional e de receita tributária disponível (MARTINS, 2009).

A partir desse contexto, o Poder Legislativo criou o Fundo de Participação dos Estados (FPE), em 1965, através da Emenda Constitucional nº 18, a fim de conceder maior autonomia financeira para os estados subnacionais. De acordo com Souza (2011), inicialmente o fundo era composto por 10% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Posteriormente, a partir de 1993, 21,5% da arrecadação de IR e IPI passaram a ser destinados à composição do FPE. (BRASIL, 2017).

O Fundo de Participação dos Estados consiste em uma transferência constitucional da União para as unidades da federação. Essa é relevante do ponto de vista do financiamento da educação, tendo em vista que a CF/88 prevê a vinculação de recursos sobre impostos e transferências constitucionais para educação. Este tema será

aprofundado no próximo capítulo. Destarte, o aumento de recursos na composição do FPE tem impacto positivo na disponibilidade de receitas estaduais para educação.

Os critérios de distribuição do FPE são bastante relevantes para a compreensão dos efeitos do fundo. Até 2015, os critérios foram: regional, populacional e renda *per capita*¹⁰ (BRASIL, 2017).

Sobre o aspecto regional, o Art. 2 da lei complementar nº 62/89 determinava que 85% dos recursos de transferências do FPE fossem destinados às unidades da federação situadas nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, ao passo em que 15% dos recursos destinados às regiões sul e sudeste. Outro critério é o populacional, em que quanto maior a população de determinado estado, mais recursos ele recebe.

Todavia, o critério populacional é contrabalanceado com o critério de renda *per capita*, haja vista que quanto maior a renda *per capita* de determinado estado, menor é seu fator de ponderação para receber recursos via FPE. Em síntese, a distribuição dos recursos é diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à *renda per capita*.

É possível explicar como se dava o processo de distribuição do FPE através de dados obtidos na pesquisa de Souza (2011). De acordo com o estudo, em 2010, a população do Distrito Federal (DF) era de cerca de 2,5 milhões de habitantes, ao passo em que a população de Roraima (RR) era cerca de 451 mil habitantes. Com base nos critérios de distribuição do FPE, em 2010, o DF recebeu 0,69% dos recursos transferidos pelo fundo, enquanto RR recebeu 2,48%. Mesmo com uma população maior, o Distrito Federal recebeu menos recursos que o estado de Roraima, tendo em vista que a renda *per capita* deste é bastante inferior à daquele.

Ademais, no mesmo estudo, o autor afirma que o FPE é pautado em notável preocupação com o equilíbrio socioeconômico entre estados, previsto no Art. 161 da Constituição Federal.

Além disso, é válido ressaltar que cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU), com base no critério regional, populacional e de renda *per capita* calcular as cotas de participação de cada unidade da federação sobre a composição do fundo (BRASIL, 2017).

¹⁰ O recorte temporal desta pesquisa é de 2006 a 2015, sendo assim, os critérios de distribuição do FPE a serem discutidos são relativos até o ano de 2015. Todavia, é relevante citar que a Lei Complementar nº 143/2013 estabeleceu novos critérios de distribuição do FPE a partir de 2016. Mais informações em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf>

Outras transferências constitucionais da União para os estados são: 30% do imposto sobre operações financeiras (IOF) ligadas à produção e comercialização de ouro¹¹; 10% do imposto sobre produtos industrializados exportados pelos estados¹²; e compensação financeira sobre a Lei Kandir¹³.

Por fim, outra transferência da União para os estados está prevista no Art.157 da CF/88 e determina que o produto da arrecadação do imposto de renda (IR), sobre proventos de qualquer natureza, pago por servidores estaduais e distritais da Administração Pública direta e indireta, pertence às respectivas unidades da federação, que instituíram os órgãos e entidades. Ou seja, o imposto de renda, retido na fonte, pago por servidores e empregados públicos estaduais ou distritais deve ficar com a respectiva unidade da federação, mesmo que a competência para arrecadar o IR seja da União.

Acerca da composição das transferências aos municípios, foi criado o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) por meio da Emenda Constitucional nº 18 de 1965. O FPM foi concebido em um contexto de baixa autonomia financeira municipal. Nesse sentido, um dos objetivos da criação do fundo era fortalecer os municípios do ponto de vista fiscal.

A princípio, a composição do FPM era de 10% do IPI e do IR. Ao longo dos anos de implementação do FPM houve várias alterações nas alíquotas de composição do

¹¹ A previsão legal para essa transferência intergovernamental está no Art. 153, da CF/88, e determina que caso, no território do estado ocorra comercialização ou produção de ouro, o produto da arrecadação do IOF- ouro será transferido na ordem de: 70% para os municípios onde foi extraído o ouro; e 30% para os estados. Ademais, sobre o IOF-ouro destinado a estados e municípios, há o desconto de 1%, relativo ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Para maiores informações ler a cartilha do IOF-ouro. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_iof-ouro.pdf>.

¹² A previsão legal para essa transferência está no Art. 159, da CF/88, e determina que 10% da arrecadação do IPI deverá ser transferida para estados e Distrito Federal, de acordo com a exportação de cada unidade da federação. Além disso, a cartilha da Secretaria do Tesouro Nacional sobre o IPI-Exportação esclarece os seguintes critérios para transferência dos recursos: proporção da quantidade de produtos industrializados exportados; o valor de cada produto exportado; e, a participação de cada UF não pode exceder 20% do montante total da transferência (BRASIL, 2017).

¹³ A Lei Kandir consiste em uma transferência financeira, instituída pela Lei Complementar nº 87/1996, para compensar a perda financeira dos estados com a renúncia fiscal do ICMS. A lei Kandir visa reduzir os preços finais das mercadorias exportadas, através da renúncia total ou parcial do ICMS, de modo a fomentar a exportação de produtos (Carvalho, 2016). Ademais, a cartilha da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a Lei Kandir esclarece o funcionamento do mecanismo de repasse dos recursos para os municípios. Como o ICMS trata-se de um imposto estadual, que deve ter 25% de sua arrecadação transferida para os municípios, a arrecadação do tesouro estadual proveniente de transferências da Lei Kandir, também deverá ser parcialmente destinada aos municípios que deixaram de recolher o ICMS. Em outros termos, os estados devem repassar 25% do valor transferido pela União, por meio da Lei Kandir, àqueles municípios que deixaram de recolher o ICMS sobre alguma atividade, a fim de desonerar o preço final das mercadorias. (BRASIL, 2014)

fundo. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, em 2007 a base de composição do fundo passou a ser de 23,5% do IPI e do IR (BRASIL, 2013). Desde 2015, a composição do fundo passou a ser de 24,5% do IPI e do IR, em virtude da Emenda Constitucional nº 84/2014.¹⁴ (BRASIL, 2014)

A distribuição do FPM não é feita de modo igualitário entre todos os 5570 municípios brasileiros, mas segue diversos critérios. Antes de compreender a divisão dos recursos é importante ressaltar que a operacionalização do fundo se dá através de três categorias do FPM: as capitais dos estados; municípios do interior; e reserva do fundo, que são recursos adicionais aos municípios do interior que são bastante populosos.

Ademais, todas as parcelas do FPM são distribuídas com base na renda *per capita* e do tamanho da população, e o cálculo dos coeficientes de distribuição de todas as parcelas do FPM é incumbência do Tribunal de Contas da União.

As capitais dos estados recebem, ao todo, 10% do valor total do FPM. Para distribuição da parcela das capitais, primeiro é calculada a população de uma capital específica em relação à população de todas as capitais brasileiras. Depois, é calculada a renda *per capita* do estado, em que se encontra a capital. Por fim, multiplicam-se os coeficientes a fim de estipular o percentual que cabe a cada cidade dentro do FPM.¹⁵

Destarte, sobre a distribuição da parcela das capitais, é possível concluir que quanto maior a população de uma capital e menor a renda *per capita* de seu estado, maior será a quantidade de recursos que ela receberá via FPM. Esse ponto é importante, pois implica no fato de que as capitais mais populosas e pobres recebem mais recursos via FPM, em relação às capitais mais ricas.

A maior parcela de distribuição do FPM (86,4%) é destinada aos municípios do interior. São considerados municípios do interior todos aqueles que não são capitais. Os critérios para distribuição do fundo também são renda *per capita* e população.

Outra parcela de distribuição dos recursos do FPM é destinada à reserva. Os municípios que recebem recursos da reserva são aqueles com população igual ou superior a 142.633 habitantes, conforme a Lei Complementar nº 91/1997.

¹⁴ É relevante esclarecer que a PEC nº 84/2014, responsável por aumentar alíquota de composição do FPM, não alterou os critérios de distribuição do FPM.

¹⁵ Para maiores esclarecimentos sobre os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, consultar: “O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais legais – Fundo de Participação dos Municípios” (BRASIL, 2013). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, em 2012, 120 municípios brasileiros receberam recursos via valor da reserva do Fundo de Participação dos Municípios. (BRASIL, 2013)

Conquanto o valor destinado a reserva do FPM, 3,6% do total do fundo, não seja tão significativo quanto outras parcelas do FPM, ainda é válido ressaltar que os municípios mais populosos têm direito a receber, não somente a recursos da reserva, mas também da parcela do FPM interior.

Além do FPM, outras transferências da União para os municípios são: 100% do imposto de renda de servidores públicos municipais¹⁶; 50% do produto de arrecadação do imposto territorial rural, de imóveis situados na área do município¹⁷; 70% do imposto sobre operações de crédito ligadas à produção e comercialização de ouro; e compensação financeira sobre a Lei Kandir, a lei é uma desoneração do ICMS (imposto estadual), porém, como os municípios têm direito a receber 25% da arrecadação desse imposto, caso ocorra desoneração, a União também deverá compensar o valor da renúncia fiscal para os municípios (CARVALHO, 2016).

Ademais, consoante Art. 159 da Constituição Federal, estão previstas as transferências dos estados para os municípios que são: 25% do valor do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS); 50% do valor do imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA); e 25% do valor recebido pelos estados por meio da transferência do IPI exportação.

As últimas duas subseções foram destinadas a discutir como se efetiva o federalismo fiscal por meio das receitas públicas estatais. Nesse sentido, a compreensão sobre a estrutura de financiamento da educação¹⁸ passa, necessariamente, pelo

¹⁶ O Art. 158 da CF/88 estabelece que o imposto de renda de servidores e empregados públicos municipais devem ser transferidos para as respectivas prefeituras (BRASIL, 2017).

¹⁷ De acordo com a cartilha do ITR, produzida pela Secretaria do Tesouro Nacional a Emenda Constitucional nº 42/2003, estabelece que caso o município tenha condições plenas de fiscalizar e cobrar, por meio de sua secretaria de fazenda, o Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR), tem direito de ficar com 100% do produto da arrecadação do imposto, e não somente com 50% advindos de transferência da União (BRASIL, 2014).

¹⁸ O Distrito Federal possui uma especificidade que é o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, instituído pela lei nº 10.633 de 2002. O Fundo foi constituído para auxiliar financeiramente o DF no que tange à manutenção da segurança pública e provisão de recursos públicos de saúde e educação. Nesse sentido, o fundo importa em mais recursos disponíveis para educação, todavia, na base de dados sobre execução orçamentária a ser utilizada nesta pesquisa, os recursos destinados ao Ensino Médio, por meio do FCDF, não estão discriminados, sendo, portanto, inviável utilizar os recursos do fundo na análise comparativa.

entendimento da competência de arrecadação dos impostos bem como das transferências constitucionais entre os entes da federação.

Dessa forma, a fim de elucidar o disposto nas últimas subseções e servir de base para estrutura de financiamento da educação, que será abordada no próximo capítulo, é possível utilizar-se do seguinte quadro resumo:

Quadro 1: Estrutura de impostos e transferências por ente da federação

Arrecadação Própria	Transferências
União	União para Estados
Imposto sobre Importação (II)	FPE 21,5% do IPI e IR
Imposto sobre Exportação (IE)	10% do IPI de produtos exportados pelos estados ¹⁹
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)	100% do IRPF dos funcionários públicos estaduais
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Compensação Financeira - Desoneração do ICMS - Lei Kandir
Imposto sobre Operações de Crédito (IOF)	União para Municípios
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPF/IRPJ)	FPM 24,5% do IPI e IR
Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) - Aguarda lei complementar	100% do IRPF dos funcionários públicos municipais
Estados	70% do IOF para os municípios de origem do ouro financeiro
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	Compensação Financeira - Desoneração do ICMS - Lei Kandir
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	
Municípios	Estados para Municípios
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	25% do ICMS
Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI)	50% do IPVA
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)	Compensação Financeira - Desoneração do ICMS - Lei Kandir
	25% dos 10% recebidos pelos estados por meio do IPI de produtos exportados

Fonte: Carvalho (2016), com adaptações.

¹⁹ 10% do IPI exportação deve ser transferido para os estados; desse montante 75% fica com o próprio estado e 25% é repassado para os municípios (BRASIL, 2017).

O entendimento das receitas de impostos e transferências dos três níveis de governo não é simples, todavia, é primordial para compreensão das desigualdades financeiras entre as redes estaduais de educação. Nesse sentido, dando continuidade a este tópico a próxima subseção abordará elementos conceituais sobre desigualdades financeiras e educacionais que serão desenvolvidos nesta dissertação.

1.5 - Desigualdades educacionais e financeiras: principais conceitos e indicadores.

A discussão sobre o Brasil ser é um país desigual é usual em diversas áreas, sobre os mais diversos aspectos, tais como: renda, acesso a serviços públicos, poder aquisitivo, entre outros. Conquanto os diferentes tipos de desigualdades sejam relevantes para compreender o nível de desenvolvimento econômico do Brasil, o presente trabalho analisará a desigualdade pela perspectiva da educação.

Nesse sentido, a presente subseção visa abordar elementos centrais para compreensão da desigualdade educacionais e financeiras, e consequentemente para o desenvolvimento da pesquisa, sendo esses: desigualdades sociais; elementos das desigualdades educacionais; indicadores de desigualdade educacional; conceito e discussão sobre desigualdades financeiras e indicadores de desigualdade financeira.

Sobre o conceito de desigualdades sociais é relevante ressaltar que se trata de um conceito polissêmico, que pode ser compreendido a partir das seguintes perspectivas: racial, desigualdade entre negros, brancos, índios, amarelos e pardos; econômica, versa sobre distribuição de renda; regional, desigualdades entre regiões, cidades, países; gênero, desigualdade entre homens e mulheres; educacional, anos de escolaridade entre os indivíduos de uma população, além de outras perspectivas (ZICCARDI, 2001).

Ademais, acerca do conceito de desigualdade social, Barata (2009) defende que:

Quando falamos em desigualdade social geralmente estamos nos referindo a situações que implicam algum grau de injustiça, isto é, diferenças que são injustas porque estão associadas a características sociais que sistematicamente colocam alguns grupos em desvantagem com relação à oportunidades (p.12).

Nesse sentido, a desigualdade a ser abordada no trabalho não versa sobre diferenças naturais e intrínsecas aos indivíduos, mas às disparidades que limitam o desenvolvimento de determinada população ao longo do tempo.

O objetivo desse trabalho não é analisar a relação entre financiamento da educação e a desigualdade social como um todo. O foco de análise da dissertação será a compreensão da desigualdade educacional e financeira entre estados da federação, por meio da verificação do acesso à educação, e do gasto por aluno de ensino médio público, respectivamente.

A partir da compreensão de que as desigualdades educacionais podem ser analisadas como um ramo das desigualdades sociais, Sampaio e Oliveira (2015) analisam os elementos que compõem as desigualdades educacionais: desigualdades de acesso à educação, oportunidades de estudos divergem em função da localização e do grupo socioeconômico; desigualdades de tratamento, discrepâncias na oferta de condições estruturais das escolas, qualificação dos professores e currículos escolares; e desigualdade de conhecimento, em que grupos com maior poder econômico têm maior probabilidade de lograr sucesso educacional e obter melhores resultados em exames de desempenho.

Embora o presente trabalho tangencie a discussão sobre os três elementos que compõem a desigualdade educacional (acesso, tratamento e conhecimento), o foco da pesquisa, em relação à desigualdade educacional, será na questão do acesso ao ensino médio público, nas redes estaduais.

Em relação aos indicadores de desigualdade educacional²⁰, os principais para mensurar a desigualdade no acesso à educação de nível básico são:

A Taxa de Matrícula Líquida (TML) é um indicador que identifica o percentual da população em determinada faixa etária matriculada no nível de ensino adequado a essa faixa etária.

A Taxa de Matrícula Bruta (TMB) é um indicador que permite comparar o total de matrículas de determinado nível de ensino com a população na faixa etária adequada a esse nível de ensino

A Taxa de Frequência à Escola (TF) é um indicador que permite avaliar o acesso da população ao sistema educacional. É o percentual da população de uma faixa etária que frequenta a escola independentemente de nível/modalidade de ensino (LIMA, 2011, p 272).

Com esses indicadores de acesso à educação em mente, optou-se por analisar, neste trabalho, a relação entre financiamento da educação e a taxa de matrícula líquida

²⁰ Para o contexto da educação básica brasileira um importante indicador educacional é índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), que foi criado em 2007 e visa mensurar a qualidade da educação, conjugando informações sobre: rendimento dos alunos em exames padronizados e fluxo escolar (aprovação, reprovação e evasão). Todavia, o IDEB está associado à qualidade da educação, e não necessariamente à questão do acesso, não sendo, portanto, o mais adequado para o objeto de análise dessa dissertação.

do ensino médio. O cálculo dessa taxa é feito através da razão entre jovens de 15 a 17 anos, matriculados no ensino médio, dividido pela população, de 15 a 17 anos, das Unidades da Federação.

A escolha da Taxa de Matrículas Líquida em detrimento da Taxa de Matrícula Bruta (TMB) e da Taxa de Frequência à Escola (TF) foi realizada em virtude dos seguintes motivos: a taxa de matrícula bruta não está prevista como uma das metas para o ensino médio no Plano Nacional de Educação²¹ (PNE, 2014-2024), ao passo em que a taxa de matrícula líquida faz parte da meta 3 do PNE ; e a taxa de frequência à escola mensura o acesso à educação, para determinada faixa etária, sem, contudo, levar em consideração a modalidade ou etapa de ensino da matrícula.

Neste caso, como o escopo dessa pesquisa é voltado para análise das redes estaduais de educação, mais precisamente sobre a etapa de ensino médio, a taxa de frequência extrapola os limites do ensino médio. Nesse sentido, para a construção da Taxa de Matrícula Líquida – também conhecida pela literatura como Taxa Líquida de Matrícula (TLM)²² serão utilizadas as informações sobre matrículas no ensino médio, retiradas do Censo Escolar da Educação Básica²³, e sobre a população, retiradas dos microdados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios²⁴ para cada unidade da federação.

²¹ O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014 e consiste em um instrumento de planejamento decenal, previsto no art. 212 da Constituição Federal de 1988, que busca melhorar da educação brasileira, em todos os níveis educacionais, através de metas e estratégias mensuráveis ao longo do tempo.

²² A TLM é calculada com base nas matrículas dos alunos de todas as instituições que ofertam ensino médio, e não somente das instituições públicas estaduais. Sendo assim, é possível concluir que não há um indicador “ideal” para comparar as redes estaduais públicas de ensino médio, com base apenas nas matrículas da rede pública, mas o fato de grande parte das matrículas, em todos os estados, serem nas redes estaduais públicas faz com que a TLM ainda seja o indicador mais adequado para comparar as diferentes Unidades da Federação. Ainda sobre a TLM, é válido ressaltar que o indicador pode ser analisado por meio da ótica do fluxo escolar. Nesse sentido, caso jovens matriculados nos anos finais do ensino fundamental sejam reprovados, ou evadam do sistema escolar, há impacto no aumento da defasagem idade-série, influenciando negativamente na TLM do ensino médio. Esse exemplo reforça o caráter sistêmico da educação.

²³ “O censo é o principal levantamento estatístico-educacional de âmbito nacional. Os dados coletados de forma específica, incluem desde a infraestrutura das escolas, matrículas e funções docentes até o momento e o rendimento escolares” (BRASIL, 2017). Essas informações são coletadas anualmente e servem de insumo para formular, implementar e avaliar políticas educacionais. Mais informações disponíveis em:< <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32124>>.

²⁴ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) consiste em uma pesquisa anual de caráter nacional que contém dados demográficos, socioeconômicos, migratórios, entre outros, de todas as Unidades da Federação (BRASIL, 2017).

A fim de mensurar desigualdade no acesso à educação por meio da taxa líquida de matrícula, será feita uma comparação da TLM de cada unidade da federação, e a distância para o que está previsto na meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE define que até 2016, toda população de 15 a 17 anos deverá estar matriculada na educação básica, ou seja, independentemente da etapa de ensino, o objetivo é universalização das matrículas para o público jovem; além do fato de que cada unidade da federação deverá ter alcançado 85% da taxa líquida de matrículas no ensino médio ao final de 2024.

Sobre a meta 3 do PNE, é importante compreender que na verdade são duas metas diferentes, a primeira é que todos os jovens de 15 a 17 anos estejam matriculados na educação básica, ou seja, independentemente da etapa de ensino, até 2016. A segunda, que será abordada nesse trabalho, é de que 85% dos jovens de 15 a 17 anos estejam matriculados, no ensino médio, até o final de 2024.

Comparar a quantidade de matrículas no ensino médio, em cada estado, por meio de números absolutos, não consiste em uma boa métrica comparativa das desigualdades entre as unidades da federação, tendo em vista que existem diferenças demográficas em cada estado que interferem no tamanho das redes estaduais de educação, além de diversos outros fatores estruturais, financeiros e econômicos que influenciam no tamanho das redes.

Nesse sentido, a meta 3 do PNE no que concerne à taxa de matrícula líquida será o parâmetro que permitirá a comparação do acesso à educação de nível médio, em cada estado, em termos relativos. Em outras palavras, a distância percentual de cada unidade da federação até a meta, ou mesmo o fato de alguns estados atingirem a meta, permite uma base de comparação razoável acerca entre as 26 unidades da federação, mais o Distrito Federal.

Sobre desigualdades financeiras, Ziccardi (2001) classifica como uma das vertentes da desigualdade social. Ademais, as desigualdades financeiras relacionam-se ao nível de disparidade de renda da população que vive em determinado território. Ademais, o presente trabalho abordará a desigualdade financeira no âmbito educacional, tendo como foco de análise as unidades da federação e o Distrito Federal.

Em relação aos indicadores de desigualdades financeiras, um bastante difundido na literatura econômica é o coeficiente de gini, ou índice de gini, que visa mensurar o grau de distribuição de renda em determinados países, setores da população e outros segmentos.

A operacionalização do índice se dá através de um cálculo que compara diversos estratos da população com a renda que cada grupo detém. A classificação ocorre em uma escala que vai de 0 a 1, sendo que 0 significa igualdade na distribuição de renda e 1 significa desigualdade (PENNA, 2013).

Grande parte dos estudos que se utilizam do índice de gini tem como enfoque perspectiva econômica, entretanto, na área da educação também é possível utilizar o índice para mensurar desigualdades financeiras entre as redes. Nesse sentido, Araújo (2014) analisou as receitas dos municípios com e sem as transferências financeiras, advindas de outros entes estatais. Uma das conclusões do estudo foi de que o coeficiente de gini dos municípios crescería – maior desigualdade – caso não houvesse as transferências financeiras da União e dos estados para os municípios.

Conquanto seja importante salientar que há aplicabilidade do índice de gini em estudos educacionais, o escopo dessa dissertação demanda um indicador que mensure desigualdades pela ótica do gasto por aluno de ensino médio, e não pela receita das unidades da federação. Sendo assim, optou-se por utilizar o gasto médio por aluno, por ano, de ensino médio, e não o índice de gini como instrumento de análise das desigualdades financeiras nesta dissertação.

A despesa média por aluno de ensino médio é um indicador relevante, tendo em vista que associa despesas liquidadas com o ensino médio e a quantidade de alunos matriculados nas redes estaduais.

Assim como em relação às desigualdades educacionais, a comparação da despesa, de cada UF, com manutenção e desenvolvimento do ensino, em valores absolutos, não representa uma boa métrica para desigualdades financeiras. Isso ocorre porque o tamanho das redes e dos orçamentos destinados à educação varia de forma significativa entre estados.

Com todos esses elementos em mente, um dos aspectos que motivaram a escolha de analisar o financiamento do ensino médio estadual neste trabalho é a importância das matrículas no ensino médio estadual em comparação às matrículas de todo ensino médio no Brasil.

De acordo com o Censo Escolar 2015, elaborado pelo INEP, o número de matrículas no ensino médio - regular, e/ou especial, em todas as redes, na localização urbana ou rural – foi de 8.076.150, sendo que desse total 6.819.430 (84%), foram matriculas somente em instituições públicas estaduais – localizadas na área urbana ou rural - dos estados e do Distrito Federal. (BRASIL, 2016)

Em outras palavras, significa que 84% dos alunos de ensino médio são contemplados pelas redes estaduais públicas. Esse dado já demonstra a relevância de pesquisar o ensino médio sob a ótica das redes estaduais públicas, sobre esse aspecto é válido lembrar que o Art. 211 da CF/88 determina que a oferta de ensino médio é uma prioridade para os estados.

O presente capítulo abordou de forma central a escolha do neoinstitucionalismo histórico e a dependência de trajetória como referenciais teóricos para pesquisa, além de ter analisado os principais aspectos acerca do federalismo político, educacional e fiscal. Por fim, foram explicitados os conceitos e indicadores sobre desigualdades educacionais e financeiras que balizarão o desenvolvimento dos próximos capítulos. Nesse sentido, o próximo capítulo versará acerca da estrutura de financiamento do ensino médio público.

2 - ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Um elemento central para compreensão dos efeitos e resultados das políticas públicas é o financiamento. Para implementação dos programas e das ações governamentais é necessário o aporte de recursos financeiros públicos para contratação e qualificação de pessoal, custeio das repartições públicas e investimento em equipamentos.

Nesse sentido, o êxito das políticas públicas de educação também passa pela quantidade de recursos financeiros presentes em cada uma das redes para contratação de professores qualificados, melhoria na infraestrutura das escolas, aquisição de livros e tecnologias, e outras despesas que melhorem o nível de aprendizado dos alunos a fim de melhorar a qualidade da educação.

A partir da compreensão de que o financiamento da educação é um elemento central - mas não o único - para compreender a qualidade da educação, bem como as desigualdades presentes nas diferentes redes de ensino, o presente capítulo abordará a estrutura de financiamento da educação básica, no Brasil, com enfoque no financiamento do ensino médio público.

Nesse sentido, um instrumento normativo bastante relevante para o desenvolvimento da dissertação é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96), que define as seguintes fontes de financiamento da educação:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei (BRASIL, 2017).

Todos esses recursos são importantes pra compreender o financiamento da educação, porém, em virtude da disponibilidade de dados e da própria estrutura de financiamento da educação básica pública no Brasil, a presente dissertação abordará apenas os incisos I, II e III.

As competências para instituir impostos e as respectivas transferências constitucionais entre União, estados e municípios foram discutidas no capítulo 1. Todavia, é importante ressaltar que parte dos recursos arrecadados, por cada um desses

entes, devem ser gastos com despesas específicas na área educacional, classificadas como manutenção e desenvolvimento de ensino. Além disso, uma parcela dos recursos disponíveis para educação também é destinada à composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Outro ponto relevante é a compreensão das receitas provenientes do Salário Educação.

Com esses pontos em mente, a compreensão da estrutura de financiamento do ensino médio se dará a partir das seguintes subseções: breve histórico do financiamento da educação no Brasil; vinculação de impostos e transferências para MDE; Fundef e Fundeb; e Salário Educação.

2.1 – Breve histórico do ensino médio e do financiamento da educação no Brasil

O surgimento do ensino médio no Brasil remete ao período colonial (1530-1822). De acordo com Pinto (2007), em 1539 os jesuítas foram responsáveis por prover a primeira escola de educação secundária, que atualmente corresponde ao ensino médio. O seminário-escola, criado na capitania de São Vicente, viria a ser o primeiro embrião do ensino médio no Brasil.

A educação secundária foi criada no sentido de permitir que os filhos das elites brasileiras tivessem uma base de conhecimento para posteriormente frequentar universidades europeias. Portanto, durante o período inicial de implementação do ensino médio no Brasil a promoção da educação ocorreu de modo bastante seletivo.

Com a saída dos jesuítas em 1759, o Brasil tinha 17 seminários-escola e o modelo da educação brasileira era voltado principalmente para os costumes religiosos e formação intelectual dos herdeiros da aristocracia. A partir de 1808, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, e principalmente a partir de 1822, com a independência do Brasil, o cenário político brasileiro foi alterado. Essa mudança no panorama político favoreceu, nos anos seguintes, alterações no campo educacional (PINTO, 2007).

O modelo de oferta do ensino médio foi alterado em 1834, com a promulgação de uma Emenda Constitucional que determinou as competências do Poder Central e das províncias quanto à oferta das etapas de educação. A partir dessa normativa, a União ficou responsável pela oferta e regulação do ensino superior e pela educação no

município da corte (Rio de Janeiro); ao passo em que as províncias se tornaram responsáveis pela oferta de educação primária e secundária. (PINTO, 2007).

Ao analisar o contexto atual de distribuição de competências educacionais, é possível constatar que o modelo proposto em 1834 não foi substancialmente alterado. Isso porque atualmente a União – que a época era o Poder Central – ainda é responsável pelo ensino superior; e os estados – a época províncias – são responsáveis pelo ensino médio e ensino fundamental. A competência dos municípios em matéria educacional – responsáveis pela oferta de educação infantil e ensino fundamental – é a principal diferença entre o modelo proposto na Emenda Constitucional de 1834 e a CF/1988.

Ainda sobre o histórico do ensino médio no Brasil, a partir de 1930 com o movimento de industrialização crescente no país, o ensino médio ganhou maior relevância dentro do contexto educacional. Pinto (2007) argumenta que em 1937 foi implementado no país o ensino médio profissionalizante, que tinha como público alvo primordial as classes menos abastadas. No mesmo período, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Durante a ditadura militar (1964-1985), uma das alterações mais relevantes para o ensino médio foi imposição do ensino profissionalizante compulsório, a partir da Lei nº 5.692/71.

Para autores como Pinto (2007), um dos objetivos dessa medida foi o de reduzir a demanda por educação superior pública no Brasil. Em 1982, a compulsoriedade da educação profissional foi revogada. Entre 1982 e 1996, ano de aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, houve ampliação da oferta de ensino médio no Brasil, todavia, o autor afirma que a ampliação da oferta não foi acompanhada por um aumento substancial no aporte de recursos financeiros destinados ao ensino médio.

Em síntese, é possível concluir que a gênese do ensino médio no Brasil teve caráter elitista e excludente. Apenas a partir da segunda metade do século XX, a oferta de ensino médio foi sendo expandida, principalmente, a partir da universalização do ensino fundamental nos anos 90, embora essa expansão não tenha sido acompanhada pelo aumento substancial das receitas disponíveis para o ensino médio.

No que tange ao histórico do financiamento da educação, de acordo com Carvalho (2016), o primeiro momento em que houve a vinculação de receitas dos entes federados para a educação básica pública foi com a promulgação da Constituição Federal de 1934. No período, foi estipulado que União, estados e municípios deveriam

destinar 10%, 20% e 10%, respectivamente, da arrecadação de seus impostos para educação.

Posteriormente, em 1937, a implementação do golpe de Estado, durante o governo de Getúlio Vargas, acarretou a centralização das decisões governamentais na figura da União. Ademais, foi aprovada uma nova Constituição Federal que suprimiu a vinculação de recursos dos impostos para educação, além de determinar que a educação primária somente fosse obrigatória e gratuita para os que não pudessem pagar, e, caso os alunos tivessem condições financeiras deveriam contribuir para o financiamento de modo direto (CARVALHO, 2016).

Em 1946, com a redemocratização do país, a vinculação de recursos para educação retornou aos patamares de 1934, porém, houve um acréscimo na vinculação de recursos que os municípios deveriam destinar para a educação, passando de 10% para 20% das receitas provenientes de impostos. Outra alteração presente na CF/34 foi a seguinte: a educação primária voltou a ser obrigatória e gratuita para todos, todavia, a gratuidade dos níveis posteriores ao primário foi assegurada somente aos que não pudessem pagar, e não de modo progressivo para todos os estudantes.

Já em 1961, foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB/61), que previu o aumento da vinculação dos recursos que a União deveria destinar para educação de 10% para 12% da receita advinda de impostos. Além disso, é válido ressaltar que uma das condições que LDB/61 estipulou para que os estados e municípios pudessem solicitar auxílio financeiro junto à União era a determinação de que esses entes, de fato, gastassem o mínimo estipulado pela legislação com educação. (CARVALHO, 2016).

Em outros termos, esse foi um importante pré-requisito para complementação financeira da União em matéria educacional, pois caso os entes subnacionais não cumprissem a despesa mínima obrigatória, prevista em lei, não poderiam pleitear recursos junto à União.

Em 1967, sob a vigência da ditadura militar e com um contexto de excessiva centralização decisória no Poder Executivo Federal, foi aprovada uma nova Constituição Federal que determinou, em seu art. 167, o ensino obrigatório e gratuito dos 7 aos 14 anos, sendo que nos estabelecimentos primários oficiais, o ensino seria ofertado de modo gratuito, mantida a gratuidade após o primeiro grau somente aos que não pudessem pagar; e fim da vinculação de recursos para educação básica. (CARVALHO, 2016).

No ano de 1969, a CF/67 foi emendada no sentido de viabilizar a intervenção estadual nos municípios, caso estes não gastassem 20% de suas receitas oriundas de impostos com educação primária, mesmo que a União não previsse nenhum tipo de complementação financeira aos municípios. Ademais, esse se tornou um mecanismo indireto para retomar a vinculação de impostos, em nível municipal, para área de educação.

Já em 1983, foi aprovada a Emenda Constitucional nº24/83, conhecida como Emenda Calmon, que estipulou a vinculação de impostos da União, estados e municípios - 13%, 25% e 25%, respectivamente – para manutenção e desenvolvimento da educação (MDE).

Por fim, a Constituição Federal de 1988 - aprovada em um contexto de redemocratização, demanda por direitos políticos, sociais, descentralização política e financeira - prevê em seu Art. 212, que a União deverá gastar, no mínimo, 18% das receitas advindas de impostos com MDE, já os estados e municípios têm a obrigação de gastar, no mínimo, 25% de suas receitas com MDE.

Em síntese, a ideia presente no trabalho de Carvalho (2016) é de que a vinculação de recursos para área de educação, de 1934 a 1988, se deu modo pendular, com vinculações em períodos democráticos, e supressão da vinculação em períodos autocráticos.

2.2 – Vinculação de impostos e transferências para MDE

O principal artigo da Constituição Federal de 1988 que determina o cálculo da vinculação de impostos e transferências para manutenção e desenvolvimento do ensino é o que se segue:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir (BRASIL, 2017).

As despesas oriundas da vinculação de impostos e transferências somente deverão ser executadas na categoria de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Nesse sentido, é importante saber quais gastos são inclusos na categoria de

MDE, ponto que será discutido nesta subseção. Outro elemento relevante acerca da vinculação de recursos para a educação é a compreensão de que não é o valor total dos impostos arrecadados por União e estados a ser destinado à educação.

O Art. 212 determina o percentual mínimo da receita de cada ente da federação a ser gasto em MDE, 18% para União e 25% para estados, DF e municípios, todavia, para efetuar esse cálculo não se pode somar todas as receitas e comparar com as despesas.

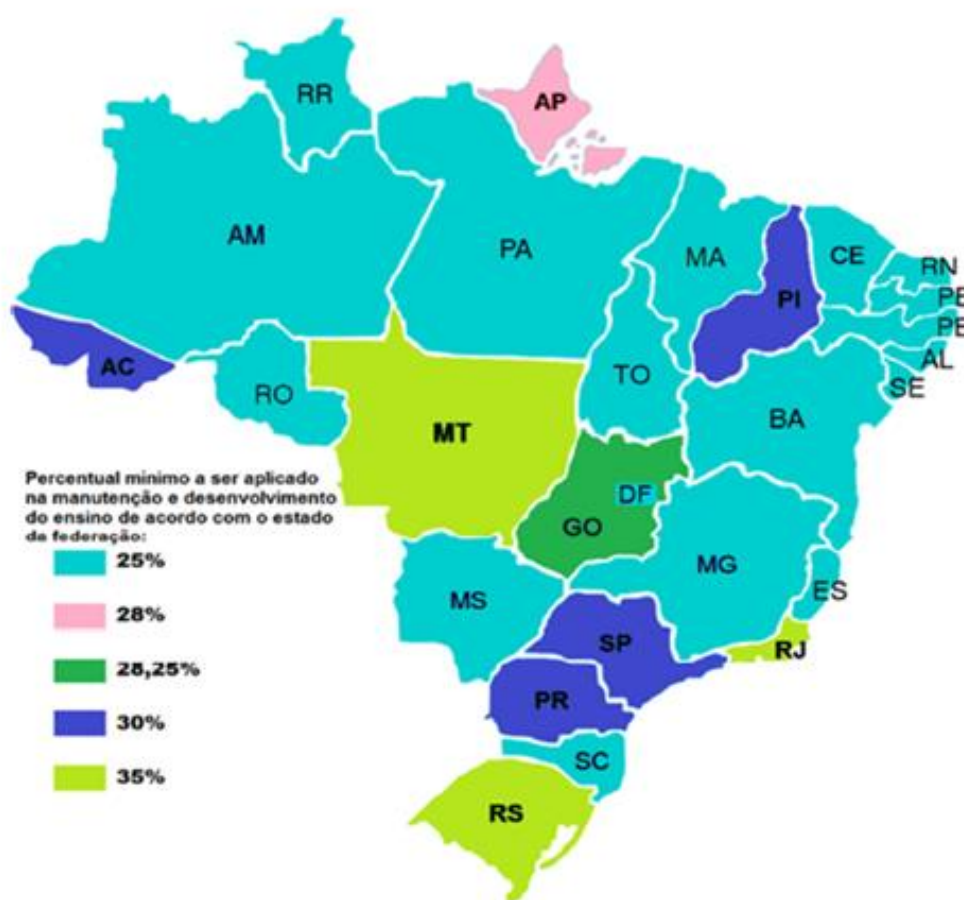
Para calcular o valor que estados e o Distrito Federal devem aplicar em MDE é necessário somar a arrecadação própria de impostos, o recebimento de transferências advindas da União, e reduzir as transferências para seus municípios, somente após essas etapas que se calcula a receita mínima a ser destinada à MDE. Em síntese, pode-se explicar a ideia através da seguinte fórmula, que serve de base para verificar se os estados cumpriram o percentual de despesas destinado à educação.

Despesas com MDE

Receitas (impostos + transferências União) – Repasses (Transferências Municípios)

Ademais, é válido ressaltar que a CF/88 estipula um valor mínimo a ser gasto com educação, mas as constituições estaduais podem ampliar a vinculação de recursos para área. Nesse sentido o trabalho de Carvalho (2014), que lida com financiamento da educação de nível superior estadual, fez um mapeamento da vinculação de recursos para MDE de acordo com as constituições estaduais e a Lei Orgânica no DF.

Mapa 1 – Vinculação de Impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) por Estado da Federação



Fonte: Carvalho (2014, p.14).

Com base na observação desse mapa é possível constatar que a vinculação de recursos para educação difere em virtude da unidade da federação. Sendo assim, apesar de existir uma “fórmula geral” para o cálculo do valor mínimo a ser destinado para educação, é possível que o percentual a ser gasto pelos estados seja maior.

Alguns estados como São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul ampliaram, em suas constituições, a vinculação de recursos para MDE, em relação ao previsto na CF/88. Já na região nordeste, com exceção do Piauí, os estados não ampliaram a vinculação mínima de recursos.

Além das disparidades financeiras decorrentes da atividade econômica de cada unidade da federação, a ampliação ou permanência da vinculação mínima de recursos para educação pode interferir nas desigualdades de financiamento das redes públicas de educação básica.

Um questionamento possível para a vinculação de impostos para educação é: o que acontece se União, estados e municípios não gastarem, o mínimo, previsto na CF/88 com educação.

A resposta desse questionamento é de que presidentes, governadores e prefeitos cometerão crime de responsabilidade, que atenta contra as leis orçamentárias e contra a CF/88, caso seus respectivos governos não gastem o previsto na Carta Magna, ou nas respectivas constituições estaduais, com educação (MDE) e saúde, por exemplo. Ademais, entre as penalidades possíveis para essa infração estão: inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, perda do mandato, dentre outras cominações previstas na lei nº 1.079/1950.

Um elemento crucial para entender o funcionamento da vinculação de impostos para educação é a definição de manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE). De acordo com o Art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) são atribuídos à categoria de MDE: a) levantamentos estatísticos (para subsidiar a elaboração de programas e projetos), como a elaboração do Censo Escolar, no caso da União; b) realização de atividades-meio necessárias para o funcionamento dos sistemas de ensino, como despesas com o custeio das escolas; c) concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas, como o Poder Público pagar mensalidades em escolas privadas conveniadas; d) amortização e custeio de operações de crédito, como pagamento das parcelas de um empréstimo para construir escolas; e) aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar, como a compra de materiais esportivos, veículos apropriados para o transporte de alunos e livros (BRASIL, 2017).

A LDB/96, no Art. 71, explicita os gastos que não podem ser classificados como manutenção e desenvolvimento de ensino. São eles: a) pesquisas não vinculadas as instituições de ensino, que não tenham como objetivo principal o aprimoramento da qualidade ou expansão das redes; b) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural, nesse sentido a concessão de isenção fiscal para instituições privadas não pode ser computado como gasto em MDE; c) formação de quadros especiais para administração pública sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos, destarte gastos com o financiamento do Instituto Rio Branco (responsável pela formação dos diplomatas brasileiros) não podem ser computados como despesa em MDE da educação; d) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; e) obras

de infraestrutura, mesmo que tenham o intuito de beneficiar a rede escolar; f) pessoal docente e trabalhadores da educação, quando em desvio de função para atividade alheia à manutenção e desenvolvimento de ensino. (BRASIL, 2017).

2.3 – Fundef e Fundeb

Um dos pontos de maior relevância para o financiamento da educação básica no Brasil é a compreensão do funcionamento da política de fundos. No primeiro capítulo desta dissertação, mais especificamente na subseção 1.1, que versa sobre neoinstitucionalismo e dependência de trajetória, foram abordados elementos de continuidade entre a extinção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (Fundef) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Conquanto os elementos já abordados, sobre Fundef e Fundeb, sejam importantes para o desenvolvimento da dissertação, ainda há outros fatores de extrema relevância acerca da política de fundos, que serão abordados nesta subseção a fim de que se compreenda a estrutura de financiamento da educação básica no Brasil.

Com esses aspectos em mente, a presente subseção será dividida da seguinte forma: contexto de criação do Fundef; características do Fundef; composição do Fundef; efeitos positivos e negativos do Fundef; contexto de criação do Fundeb; características do Fundeb; composição do Fundeb; análise sobre os efeitos do fundo; fatores de ponderação do Fundeb; complementação financeira da União via Fundef e Fundeb; e, por fim, conclusões acerca da complementação financeira da União.

Em 1996, o diagnóstico elaborado por organismos internacionais para educação brasileira era de que a educação de nível fundamental apresentava altos índices de repetência e evasão, bem como baixos níveis de cobertura escolar (CARVALHO, 2016, p.113).

Ademais, o Governo Federal brasileiro à época, demonstrava uma clara associação com a vertente política do neoliberalismo. A concepção dessa corrente política é de que as políticas públicas devem ser focalizadas, tendo em vista a escassez de recursos e a quantidade elevada de problemas. Não se pretende aqui fazer uma discussão aprofundada sobre políticas públicas universais ou focalizadas, mas suscitar o

fato de que durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a concepção de focalização balizou grande parte das políticas públicas.

O contexto de criação da política do Fundef foi a percepção de que o ensino fundamental era um problema crucial para educação brasileira, associado à concepção de política focalizada. Esses fatores culminaram na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (Fundef), através da Emenda Constitucional nº 14/1996.

A criação do Fundef se deu em um cenário de desigualdade na arrecadação de recursos de cada ente da federação. Essa desigualdade não se limita a regiões ou unidades da federação, mas também envolve disparidades de arrecadação entre os municípios de um mesmo estado. Sendo assim, o valor destinado por cada município para a educação, na etapa de ensino fundamental, era bastante discrepante.

O Fundef foi operacionalizado através da criação de 27 fundos contábeis, um para cada unidade da federação, e era custeado com recursos da União, DF, estados e municípios. De acordo com Vazquez (2011), um dos objetivos principais do Fundef era promover uma política nacional de equidade e uma das ações para promoção dessa política foi reduzir desigualdades intraestaduais no valor pago por aluno às redes de educação.

As características principais do Fundef foram: subvinculação de impostos para financiar o fundo; determinação de que 60% dos recursos fossem destinados ao pagamento de professores; redistribuição de recursos entre os municípios; determinação de um valor mínimo nacional para cada aluno de ensino fundamental; e, por fim, determinação do controle de recursos do fundo como atribuição dos Tribunais de Contas e dos conselhos de acompanhamento e controle social (CARVALHO, 2016). Todos esses pontos serão destrinchados a seguir.

A Emenda Constitucional nº 14/1996, alterou a Constituição Federal em relação à vinculação dos impostos para manutenção e desenvolvimento de ensino. Nesse sentido, a emenda determinou que 15% dos 25% que DF, estados e municípios gastavam em MDE deveriam ser direcionados ao ensino fundamental.

Ademais, o Art. 7º da Lei nº 9.424/1996, que regulamentava o Fundef, determinou que, no mínimo, 60% da composição dos 27 fundos deveria ser destinado à remuneração condigna dos profissionais do magistério que atuassem em nível

fundamental.²⁵ Além disso, a partir da percepção de que havia disparidades na despesa com aluno do ensino fundamental, em municípios de um mesmo estado, a EC nº 14/1996 estabeleceu que estados e municípios deveriam contribuir para constituição dos fundos, e o repasse de recursos seria elaborado com base na quantidade de matrículas no ensino fundamental²⁶.

O critério para redistribuição de recursos do Fundef não foi baseado apenas na arrecadação financeira de cada entidade da federação, mas na quantidade de matrículas no nível fundamental em cada escola. Um aspecto positivo dessa medida foi o fato de que redes municipais de educação, com quantidades semelhantes de alunos no ensino fundamental, dentro de um mesmo estado, passaram a receber valores semelhantes.

Sobre a questão dos resultados da política de fundos, é válido ressaltar que o posicionamento da literatura não é consensual quanto aos efeitos do Fundef e do Fundeb. Todavia, tendo em vista que essa discussão não é o ponto central desta pesquisa, os autores utilizados para discutir os resultados da política de fundos foram: Vazques (2011); Gouveia e Souza (2015) e Carvalho (2016).

Gouveia e Souza (2015) defendem que a redistribuição intraestadual também apresenta efeitos perversos para política de fundos. Se por um lado, houve uma redução na desigualdade de financiamento, sob este ponto de vista, por outro, houve a socialização da pobreza, em relação ao financiamento do ensino fundamental nos estados menos abastados.

Além do aspecto redistributivo, outra característica em relação ao Fundef foi a determinação de um valor mínimo a ser pago por aluno de ensino fundamental. A variação no valor a ser pago por matrícula se dava com base em: localização da escola (urbana ou rural); modalidade de educação (regular ou especial); e também em função da matrícula ser relativa aos anos iniciais ou finais do ensino fundamental. A composição financeira do Fundef pode ser resumida a partir do seguinte quadro:

²⁵ Sobre a classificação de profissionais do magistério, para o Art. 61 da LDB/96 “Consideram-se profissionais da educação escolar básica [...] I - professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; II - trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; III - trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim, e IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional [...]V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação” (BRASIL, 2017).

²⁶ As matrículas na educação básica são calculadas anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) por meio do Censo Escolar.

Quadro 2: Composição do Fundef

Impostos	
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	
Transferências	
União para Estados	
FPE	Compensação Financeira - Desoneração do ICMS - Lei Kandir
IPI- Exportação	
União para Municípios	
FPM	Compensação Financeira - Desoneração do ICMS - Lei Kandir
Estados para Municípios	
ICMS	IPI- Exportação

Fonte: Carvalho (2016), p. 114, com adaptações²⁷.

Sobre a composição financeira do Fundef, é válido ressaltar que não havia vinculação entre arrecadação própria de nenhum imposto municipal e o financiamento do fundo. A contribuição dos municípios, para o fundo, deu-se por meio das transferências da União e dos estados.

Neste trabalho não se pretende exaurir todos os elementos relevantes acerca do Fundef, mas salientar os aspectos positivos e negativos que resultaram da criação do fundo para o ensino fundamental. Nesse sentido, Carvalho (2016) argumenta:

Os pontos positivos do fundo são: ampliação das matrículas no ensino fundamental nos municípios e redução das desigualdades nos recursos *per capita* entre municípios, promovendo a municipalização e universalização dessa etapa da educação básica. No entanto, há dois pontos negativos do fundo. Como a política educacional e seu financiamento foram focalizados no ensino fundamental, as demais etapas e modalidades da educação básica ficaram em segundo plano quanto à cobertura, à infraestrutura e à contratação de professores, tanto nos estados-membros como nos municípios (p.115).

Com todos esses elementos em mente, é possível concluir que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (Fundef) alterou substancialmente a estrutura de financiamento da educação no Brasil.

²⁷ As transferências que os municípios recebem em virtude do IPVA, FPM, ICMS e IPI exportação eram destinadas à composição do Fundef. Ademais, estados contribuíam com o Fundef por meio de recursos próprios e parte das transferências recebidas da União.

A experiência de implementação do Fundef, de 1996 a 2006, foi tão relevante para política de financiamento da educação que serviu como insumo para concepção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Conforme já mencionado, apenas os alunos matriculados no ensino fundamental eram contabilizados para a transferência de recursos, por meio do fundo, para as redes de ensino. A partir do Fundeb, regulamentado pela lei nº 11.494/2007, alunos matriculados nas redes públicas de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos passaram a ser contabilizados na transferência de recursos para as redes de ensino.

O contexto de criação do Fundeb foi diverso da criação do Fundef. Durante a aprovação do Fundef, o Governo Federal adotava políticas públicas majoritariamente focalizadas; durante a criação do Fundeb, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, o cenário era de crescimento econômico; ampliação dos gastos em políticas sociais. Nesse sentido, o ambiente foi favorável para ampliar as etapas de ensino contempladas pelo Fundeb, bem como os recursos destinados à educação básica.

Destarte, este fundo foi aprovado com as seguintes características: vigência programada de 14 anos; ampliação da subvinculação de recursos para o fundo (crescimento gradual); obrigatoriedade de gastar, no mínimo, 60% dos recursos com profissionais da educação; manutenção do valor mínimo para alunos da educação básica; manutenção do controle externo por Tribunais de Contas e conselhos de políticas públicas. Cada uma dessas características será discutida a seguir.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação foi concebido para ter vigência programada de 14 anos. Ou seja, de 2006 a 2020. Embora o fundo tenha sido criado em 2006, somente em 2007 foi implementada a política de distribuição dos recursos, com base nas matrículas da educação básica.

A inclusão das etapas de educação infantil e ensino médio, dentro das matrículas que podem receber recursos via Fundeb, acarretou em um expressivo crescimento na quantidade de alunos beneficiários dos recursos do fundo. Nesse sentido, foi necessário o aumento no financiamento destinado à composição do fundo. Caso contrário, apenas se dividiria a quantidade de recursos existentes em mais partes. Destarte o Art. 60 da EC nº 53/2006 determina que 20% (dos 25% arrecadados por estados e municípios) devem

ser destinados à composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Ademais, é importante salientar que a ampliação da vinculação de recursos para o Fundeb, acréscimo de 5% em relação ao Fundef, aconteceu de forma incremental. No ano de 2007 a subvinculação foi de 16,66%, em 2008 de 18,33%, e, por fim, a partir de 2009 a vinculação passou a ser de 20%, como previsto na legislação (CARVALHO, 2016, p 115).

Outra característica importante do Fundeb, que o distingue do Fundef, é o fato de que durante a vigência deste fundo (1996-2006), somente os gastos com remuneração dos profissionais do magistério, que atuassem no ensino fundamental, poderiam ser custeados com recursos do Fundef. Conquanto no Fundeb tenha se mantido a determinação de gastar, no mínimo, 60% dos recursos do fundo com pessoal, houve ampliação do escopo de profissionais que podem ser custeados através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, justamente por incluir os profissionais ligados as áreas de docência, suporte pedagógico, direção, administração escolar, planejamento, que atuem em qualquer nível da educação básica.

Além disso, outra característica importante sobre o Fundeb é a determinação de um valor mínimo, a ser pago por aluno matriculado na educação básica às redes estaduais e municipais de educação. A variação no valor a ser pago por matrícula se dá com base em: tipo de estabelecimento (urbano ou rural); modalidade de educação (parcial ou integral); e também em função da etapa de ensino (que distingue educação infantil, fundamental e médio). Durante a vigência do Fundef esse mecanismo existia apenas para alunos do ensino fundamental, com a aprovação do Fundeb passou a ser implementado em toda educação básica.

Além da ampliação da subvinculação de recursos para financiar o Fundeb (de 15% para 20%), a composição financeira do Fundef foi ampliada em relação à cesta de impostos e transferências que compunham o Fundef. Foram incorporados na composição do Fundeb: imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e 50% da transferência do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR). Nesse sentido, é possível resumir a composição financeira do Fundeb através do seguinte quadro.

Quadro 3: Composição do Fundeb

Impostos	
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	
Imposto Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	
Transferências	
União para Estados	
FPE	Compensação Financeira - Desoneração do ICMS - Lei Kandir
IPI-Exportação	
União para Municípios	
FPM	Compensação Financeira - Desoneração do ICMS - Lei Kandir
ITR ²⁸	
Estados para Municípios	
ICMS	IPI-Exportação
IPVA	

Fonte: Carvalho (2016) p. 114, com adaptações.

Durante a transição do Fundef para o Fundeb, o controle financeiro dos recursos do fundo foi mantido, com acréscimo de novos tipos de controle. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social - que a época do Fundef desempenhavam as seguintes funções: supervisão do censo escolar; e controle da repartição e aplicação dos recursos do Fundef – no Fundeb, passaram a exercer essas e outras atribuições, tais como: acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual; e acompanhar a execução de recursos transferidos aos entes diretamente pela União, entre outras.

Nesse sentido, a estrutura geral de controle social dos recursos dos fundos foi mantida. Acerca do controle institucional, além dos órgãos de controle interno,

²⁸ O Imposto Territorial Rural é um imposto de arrecadação federal, todavia, caso o município tenha condições de prever, arrecadar e administrar o imposto tem direito a ficar com a receita proveniente desse tributo.

vinculados aos entes políticos, o controle externo dos recursos do fundo permaneceu na alçada dos Tribunais de Contas.

Um elemento relevante para compreensão o funcionamento do Fundeb é a definição dos critérios de distribuição de recursos entre estados e seus municípios. Nesse sentido, a lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, prevê em seu art. 36, os fatores de ponderação do Fundeb com base nos tipos de matrículas na educação básica, que somente podem variar entre 0,7 e 1,3:

Quadro 4: Fatores de ponderação do Fundeb

Etapa/modalidade/ tipo de estabelecimento	Fator de ponderação		
	Resolução N° 01, de 15/02/2007	Portaria N° 41, de 27/12/2007	Resolução N° 01, de 24/07/2014
	2007	2008	2015
1 - Creche	0,80	-	-
2 - Creche pública de tempo parcial	-	0,80	1,00
3 - Creche conveniada de tempo parcial	-	0,80	0,80
4 - Creche pública de tempo integral	-	1,10	1,30
5 - Creche conveniada de tempo integral	-	0,85	1,10
6 - Pré-escola	0,90	-	-
7 - Pré-escola parcial	-	0,90	1,00
8 - Pré-escola integral	-	1,15	1,30
9 - Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00
10 - Anos iniciais – ensino fundamental rural	1,05	1,05	-
11 - Anos iniciais – ensino fundamental no campo	-	-	1,15
12 - Anos finais – ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10
13 - Anos finais – ensino fundamental rural	1,15	1,15	-
14 - Anos finais – ensino fundamental campo	-	-	1,20
15 - Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,30
16 - Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,25
17 - Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,30
18 - Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30
19 - Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30
20 - Educação especial	1,20	1,20	1,20
21 - Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20
22 - Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80
23 - Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	0,70	1,20

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios (2015), com adaptações.

Antes de analisar os fatores de ponderação de distribuição do Fundeb é necessário abordar o entendimento da literatura sobre o tema. Nesse sentido, Araújo (2014) critica o fato de que o valor destinado às redes, em virtude das matrículas no Fundeb, somente pode variar em 30%. Em outros termos, mesmo que o custo para manter alunos em creches de período integral seja muito superior às outras modalidades e etapas de ensino, o valor que as redes municipais e estaduais recebem por matrícula nas creches é apenas 30% superior ao valor base por matrícula na educação básica.

Nesse sentido, o autor afirma que os fatores de ponderação - de 0,7 a 1,3 - não foram definidos com base em estudos técnicos, que deveriam ter sido realizados pelo INEP, mas a partir dos interesses políticos de diversos atores, principalmente os estados, que não queriam ceder mais recursos para a composição do Fundeb.

A princípio, em 2007, não havia diferenciação nos fatores de ponderação em relação à distribuição de recursos para creches e pré-escolas durante a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Em outros termos, independentemente da creche ou pré-escola ser de tempo integral ou parcial, o valor que lhes era transferido em virtude de cada matrícula era o mesmo. Já no segundo ano de implementação do fundo, o fator de ponderação foi alterado, garantindo maior aporte de recursos para redes que ofertassem vagas em creches e pré-escolas em tempo integral.

Entre os fatores de ponderação do Fundeb, um dos que mais cresceram, de 2007 a 2015, foi em relação às matrículas em creches públicas em período integral. Ademais, em 2015, as matrículas que resultavam em maior transferência de recursos para as redes eram: creche pública em tempo integral; pré-escola integral; ensino fundamental integral; ensino médio no campo; ensino médio integral; e ensino médio integrado à educação profissional.

Sobre o ensino médio, objeto de análise desta dissertação, é relevante ressaltar que entre 2007 e 2015 não houve alterações significativas nos fatores de ponderação entre as diferentes modalidades. Conquanto as matrículas no ensino médio rural resultem em mais recursos para às redes de educação, os fatores de ponderação no ensino médio foram relativamente estáveis durante o período do recorte temporal.

Sobre o aspecto redistributivo do Fundeb, enquanto no Fundef a redistribuição intraestadual de recursos era limitada aos estados e municípios, que ofertavam educação de nível fundamental; no Fundeb, a redistribuição intraestadual foi ampliada para as etapas de educação infantil, ensino médio e EJA. Ou seja, o mecanismo de

redistribuição do Fundeb reduz disparidades intraestaduais no gasto por aluno em toda educação básica.

Ademais, é válido ressaltar que a disputa entre “municípios perdedores e vencedores” permaneceu na criação do Fundeb, as principais diferenças do Fundeb em relação ao Fundef foram: acréscimo na quantidade de matrículas, bem como na quantidade de recursos destinados à composição do fundo.

Carvalho (2016) e Vazquez (2011) afirmam que o principal aspecto positivo do fundo foi a redução das desigualdades intraestaduais no valor aluno/ano repassado para as redes de educação.

Um tema de suma relevância para a compreensão da política de fundos é a complementação financeira da União. A seguir será abordado como se deu a complementação no período de implementação do Fundef (1996-2006); durante execução do Fundeb (2007-2020), e apresentação de elementos centrais para se reduzir desigualdades interestaduais no financiamento da educação básica, por meio desta complementação.

Antes de aprofundar a discussão sobre a complementação financeira, é válido relembrar que há disparidades financeiras entre União, estados, Distrito Federal e municípios, como na capacidade de arrecadação de impostos. Essas e outras diferenças, entre entes políticos, foram discutidas na subseção sobre federalismo fiscal, mas relembra-las é importante para entender o contexto da política de fundos.

Uma das consequências das diferenças financeiras, em cada unidade da federação, é que a disponibilidade de recursos para “cada Fundeb” permanece discrepante. A partir desse cenário, e visando promover um padrão mínimo nacional de qualidade na educação, a Lei nº 9424/1996 estipulou que a União fosse responsável por complementar financeiramente o Fundef para as Unidades da Federação que não conseguissem atingir o valor mínimo anual por aluno de ensino fundamental.

Em outras palavras, as redes de educação que não conseguissem atingir o valor mínimo anual por aluno de ensino fundamental, definido por legislação federal, recebiam recursos adicionais da União para atingir o valor mínimo.

A complementação financeira da União surgiu como alternativa para redução de desigualdades financeiras no Fundef. Todavia, durante a vigência do fundo, 1996-2006, Martins (2008) argumenta que o valor da complementação não foi devidamente transferido pela União, além do fato de que grande parte dos recursos foi oriunda da contribuição social do salário educação, e não de impostos próprios da União.

O salário educação custeia vários programas e políticas federais, além de destinar recursos para redes estaduais, distrital e municipais. Esses pontos serão discutidos na próxima subseção. Porém, é válido ressaltar que uma parcela da arrecadação do salário educação é transferida para estados, DF e municípios. Ou seja, quando a União fez a complementação do Fundef com recursos do salário educação, não direcionou novo aporte de recursos para educação, mas realocou recursos já existentes, de maneira focalizada, para o ensino fundamental.

A partir da criação do Fundeb, em 2006, houve alterações relevantes no que tange à complementação financeira da União. Em primeiro lugar, a lei nº 11.494/2007 estabeleceu, em seu art. 31, que o aumento da complementação financeira da União seria implementado de modo gradual: 1º ano (2007), o valor de R\$ 2 bilhões; 2º ano (2008), o valor de R\$ 3 bilhões, 3º ano, o valor de R\$ 4,5 bilhões; sendo que a partir do 4º ano (2010), a União deveria contribuir com, no mínimo, 10% do valor do fundo.²⁹

Em segundo lugar, determinou-se a proibição de que os recursos da complementação fossem oriundos da contribuição social do salário educação. Em terceiro lugar, a partir do Fundeb as matrículas em todas as etapas de educação básica passaram a resultar em recursos para as redes educacionais. Nesse sentido, foi estipulado um valor mínimo anual para as diversas etapas e modalidades de ensino, e não somente para o ensino fundamental.

Destarte, a demanda por complementação financeira foi ampliada, já que caso os estados não atinjam o valor mínimo por aluno, em qualquer etapa da educação básica, passam a receber recursos por meio da complementação financeira³⁰. Esta distribuição de recursos corresponde a 9% dos 10% da complementação via Fundeb da União.

Por sua vez, a parcela restante da complementação (1%) diz respeito à complementação da União para a remuneração dos profissionais da educação. Em 2008, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei nº 11.738, que instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. A norma visa

²⁹ A trajetória de crescimento real da complementação financeira da União de 2006 a 2015 encontra-se no anexo 7 desta dissertação.

³⁰ A operacionalização da complementação financeira acontece da seguinte forma: a União define por meio de legislação federal o valor mínimo por aluno em cada etapa na educação básica. Posteriormente, é realizado um cálculo com base na previsão de receita disponível para educação, em cada UF, dividido pelas matrículas na rede pública e escolas conveniadas de cada estado. Caso o resultado da divisão seja um valor inferior ao mínimo a ser destinado, previsto em legislação federal, a União destinará recursos para os respectivos fundos a fim de atingir o valor mínimo (BRASIL, 2017).

promover uma qualidade mínima de qualificação dos profissionais de educação, bem como a valorização profissional dos mesmos. Em seu art. 2º, a lei determinou, em 2008, o piso salarial mensal de R\$ 950,00 para profissionais do magistério público (BRASIL, 2017)³¹.

É importante destacar que parte da dificuldade financeira que estados da federação, têm em remunerar os profissionais da educação de acordo com a lei do piso, decorre da discrepância entre cumprimento desta e da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRITO; BRAGA, 2016).

A LRF prevê limites para despesa com pessoal, em relação à receita corrente líquida³², para os três níveis de governo: 50% para União, 60% estados e Distrito Federal, 60% municípios. Ademais, a lei também determina valores máximos que podem ser gastos com os poderes Executivo, Legislativo Judiciário e Ministério Público. No caso dos estados esse percentual é de 49%, 3%, 6%, e 2%, respectivamente, em relação à receita corrente líquida (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, alguns estados argumentam que não conseguem pagar o valor previsto na Lei do Piso Salarial Nacional, para profissionais do magistério, sem infringir os limites previstos na LRF sobre despesa com pessoal (BRITO; BRAGA, 2016).

Não se pretende neste trabalho exaurir essa discussão, mas ressaltar que o “embate” entre Lei do Piso Salarial e a LRF pode ser minorado por meio da complementação financeira da União, desde que o estado ou DF prove insuficiência de recursos para pagamento dos profissionais do magistério.

Com todos esses elementos em mente, é possível constatar que a complementação financeira da União, via Fundeb, é relevante para reduzir desigualdades no financiamento da educação. Todavia, de acordo com Carvalho (2016), o fim das desigualdades financeiras nas redes educacionais está distante e depende de vários fatores, tais como:

³¹ Com os devidos reajustes salariais, que ocorreram entre o período de 2008 a 2015, o valor do piso salarial em 2015 foi de R 1.917,78. É importante ressaltar que os reajustes não ocorrem a partir de índices de inflação, mas em relação ao crescimento do valor por aluno do Fundeb, nesse sentido, ao longo dos anos de implementação do piso foi possível constatar um crescimento real, e não apenas nominal, no salário dos profissionais da educação básica. Ver a este respeito: < <http://portal.mec.gov.br/pet/240-programas-e-aco-es-1921564125/piso-salarial-de-professores-1484113857/21042-piso-salarial-do-magisterio-e-de-r-191778-o-reajuste-em-janeiro-deste-ano-foi-de-1301>>.

³² “Art. 2 Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...] receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: [...] valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal [...] a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social” (BRASIL 2017).

A redução das desigualdades interestaduais depende do comportamento da base tributária estadual e da participação da União na complementação dos fundos estaduais, a fim de garantir a aplicação de um valor mínimo nacionalmente estabelecido. Apesar do esforço em reduzir as desigualdades entre as unidades da Federação via complementação da União, ainda há severa discrepância entre os fundos. O valor mínimo por aluno/ano é de R\$ 2.285,57 para os dez estados-membros que receberam a complementação da União em 2014, enquanto os valores estimados chegam a R\$ 3.927,16, R\$ 3.355,48 e R\$ 3.033,89 em Roraima, Amapá e São Paulo, respectivamente (p. 118 -119).

Atualmente o Congresso Nacional discute duas propostas de emenda à constituição (PEC nº 15/2015 e PEC nº 24/2017) com vistas a tornar o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da educação básica. Ademais, a PEC nº 24/2017 propõe um crescimento substancial da participação da União na composição dos fundos, por meio da complementação financeira, o que pode minorar a desigualdade na despesa por aluno entre as diversas redes públicas de educação. Todavia, essas alterações não fazem parte do recorte temporal desta pesquisa, mas são indícios de que alterações legislativas relevantes podem ocorrer em relação ao financiamento da educação básica.

Dando continuidade ao entendimento da estrutura de financiamento da educação básica, a próxima subseção abordará as receitas disponíveis para educação provenientes da contribuição social do Salário-Educação, mais especificamente a cota estadual.

2.4 – Salário-educação

No sentido de compreender o financiamento do ensino médio, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96), mais precisamente sobre o art. 68, o tema da presente subseção será a contribuição social do Salário-Educação. Ademais, a presente subseção abordará os seguintes tópicos sobre o salário educação: regramento jurídico e objetivos; composição e arrecadação; repartição e distribuição dos recursos; programas e projetos financiados com os recursos.

O Salário-Educação é uma contribuição social que visa financiar programas, projetos e ações na educação básica, com intuito de reduzir desigualdades socioeducacionais entre os estados e municípios brasileiros. Além do objetivo de redução de desigualdades, é possível argumentar que o Salário-Educação é uma forma de operacionalizar a função supletiva e redistributiva da União, em relação aos entes subnacionais, no que tange à educação. Isso porque parte da arrecadação da

contribuição fica com o governo federal, que financia programas para construção de creches, aquisição de livros didáticos e outras finalidades em estados menos abastados. Dessa forma, é possível argumentar que parte do Salário-Educação tem caráter redistributivo.

Sobre o regramento jurídico dessa contribuição social, além de constar no art. 212 da CF/88 e no art. 68 da LDB/96, o Salário-Educação foi regulamentado pela Lei nº 9.766/1998 ³³, que estabeleceu o valor da alíquota que cada empresa deve recolher para o pagamento da contribuição e critérios de distribuição dos recursos, que serão desenvolvidos a seguir.

A alíquota da contribuição do Salário-Educação é de 2,5% das remunerações pagas por empresas atreladas à previdência social pela remuneração de cada empregado. Em outros termos, 2,5% da remuneração dos funcionários de cada empresa, deve ser recolhido pelo empregador e destinado ao Poder Público. O responsável pela arrecadação da contribuição é a Secretaria da Receita Federal do Brasil, vinculada ao Ministério da Fazenda.

Sobre o pagamento do Salário-Educação, é válido ressaltar que nem todas as empresas e pessoas jurídicas devem recolher o valor da contribuição. Nesse sentido, a legislação determina que são isentos do recolhimento: União, estados, municípios, e suas autarquias e fundações; instituições de ensino público; escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas registradas e reconhecidas pelos órgãos competentes de educação; organizações de fins culturais; organizações hospitalares e de assistência social que atendam a requisitos previstos em legislação (BRASIL, 2017).

Um dos elementos centrais para compreender o Salário-Educação são os mecanismos de repartição e distribuição da contribuição. Nesse sentido, é importante lembrar que a instituição responsável por operacionalizar os repasses do salário educação, bem como executar diversos programas e políticas federais é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os critérios de distribuição do Salário-Educação podem ser resumidos a partir do seguinte quadro:

³³ A contribuição do Salário-Educação foi criada em 1964 e sofreu várias alterações legislativas, no que tange aos critérios de distribuição e alíquotas. Para maior entendimento dessas alterações, ver: Entendendo o Salário Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>>.

Quadro 5 – Critérios de repartição – Salário Educação

% da arrecadação	Distribuição	Cota (s)	Destino	Objetivo
90%	1/3	Federal	FNDE	Reduzir os desníveis educacionais entre estados e municípios
	2/3	Estaduais e municipais	Secretarias de educação	Financiamento de programas, projetos e ações destinados à educação básica
10%	-	Federal	FNDE	Financiamento de programas, projetos e ações destinados à educação básica, especialmente para transporte escolar e educação de jovens e adultos

Fonte: Carvalho (2016) p 120. Elaboração própria.

Acerca da cota estadual, é válido ressaltar que as cotas são influenciadas pela arrecadação proveniente das empresas situadas no território de cada unidade da federação. Sendo assim, caso existam muitas empresas e empregados em determinado estado, a cota estadual, em virtude do salário educação, aumentará. O aspecto redistributivo dessa cota é relativo a redistribuição dos recursos por meio da quantidade de matrículas nas redes estaduais e municipais. Ou seja, assim como o Fundeb, a parcela das cotas estaduais do salário-educação tem efeito redistributivo intraestadual.

As outras cotas (federal e municipal) também são relevantes para o contexto da educação básica, porém, como o escopo da dissertação envolve apenas as redes estaduais de educação, mais especificamente sobre o ensino médio, estas não serão abordadas.

O Salário-Educação é responsável por financiar uma série de programas e políticas gestadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tais como: Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede

Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), que visa a construção de creches e pré-escolas, além da compra de equipamentos necessários para rede física da educação infantil, como mesas, cadeiras, geladeiras e outros; Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), que tem como objetivo promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica, por meio da aquisição de computadores e outros dispositivos tecnológicos; Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, que transfere recursos para o custeio dos instrumentos de transporte de alunos provenientes da área rural, tais como ônibus e embarcações; Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)³⁴, que transfere recursos diretamente para escolas custearem ações de manutenção, custeio e realização de pequenos investimentos, além de conferir maior discricionariedade para que os gestores escolares possam realizar despesas³⁵.

Ainda que esses programas sejam essenciais para suplementação de recursos para educação básica, estes não serão abordados nesta dissertação, tendo em vista os seguintes motivos: o Proinfância destina recursos à educação infantil; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) destina recursos diretamente às escolas, e não às redes municipais e estaduais; o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), que tem como alvo as escolas rurais, poderia fazer parte da análise, mas os dados sobre execução orçamentária dos estados não discriminam o valor destinado pelo PNATE para o ensino médio; já o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) não foi incluído no escopo deste trabalho porque a análise somente abordará gastos com MDE.

O presente capítulo abordou a estrutura do financiamento da educação básica por meio dos seguintes temas: histórico do financiamento da educação no Brasil; vinculação de impostos para educação; classificação de manutenção e desenvolvimento de ensino; Fundef e Fundeb; complementação financeira da União via Fundef e Fundeb; e, por fim, Salário-Educação.

O primeiro capítulo da dissertação referiu-se aos elementos teóricos centrais para compreensão da educação no Brasil, como o federalismo e a dependência de trajetória. Já o segundo capítulo versou sobre elementos centrais para financiamento da

³⁴ Para mais informações sobre o PDDE ler “Trajetória histórica do Programa Dinheiro Direto na Escola de 1995 a 2014” (SAMPAIO; OLIVEIRA, 2017).

³⁵ Além desses, existem diversos outros programas custeados com recursos do Salário-Educação, como Programa Caminho da Escola, Programa Banda Larga nas Escolas. Mais informações sobre os programas federais estão disponíveis em: <http://www.fnde.gov.br>.

educação básica. Os dois capítulos são complementares e servem de insumo para a análise da trajetória de matrículas e despesas com ensino médio, de cada unidade da federação, durante o período de 2006 a 2015. Essa análise será feita a fim de identificar possíveis desigualdades no acesso ao ensino médio, bem como desigualdades financeiras entre as Unidades da Federação.

3 – ANÁLISE SOBRE DESIGUALDADES EDUCACIONAIS E FINANCEIRAS

Com base no conteúdo discutido até o presente momento, este capítulo fará a análise quantitativa das desigualdades educacionais e financeiras no ensino médio, em relação ao acesso à educação e às despesas por aluno de ensino médio nas redes estaduais de ensino. Porém, antes da análise será explicitado o objetivo do capítulo, bem como os principais elementos metodológicos da pesquisa.

O objetivo específico do capítulo é traçar um panorama comparativo entre estados, em relação à trajetória das matrículas e despesa média por aluno de ensino médio. Para análise dos dados será utilizada a técnica de estatística descritiva.

Pretende-se analisar as duas seguintes hipóteses de pesquisa: (1) Unidades da Federação que receberam complementação financeira da União, via Fundef e Fundeb, de 2006 a 2015, têm menor Taxa Líquida de Matrícula no ensino médio, que UF's que não receberam a complementação financeira da União; (2) o gasto por aluno do ensino médio, entre o período de 2006 a 2015, cresceu mais, em termos reais, nas UF's que receberam a complementação financeira da União, via Fundef e Fundeb.

Ambas as hipóteses têm como ponto de convergência a questão da complementação financeira da União. Porém, é válido ressaltar que cada hipótese enfatiza elementos diferentes da complementação. A primeira hipótese aborda quais os estados receberam a complementação financeira da União, dentro do recorte temporal. Já a segunda hipótese analisará o crescimento da despesa média por aluno de ensino médio, comparando estados beneficiários e não beneficiários da complementação financeira da União.

Alguns elementos influenciaram a elaboração dessas hipóteses: as atribuições constitucionais prioritárias dos estados e do Distrito Federal; as receitas para o financiamento da educação; e o perfil das matrículas de ensino médio, que são predominantemente nas redes estaduais públicas.

De acordo com a CF/88, a atribuição prioritária da oferta de ensino médio é apenas dos Estados e Distrito Federal, o que faz com que os estados sejam relevantes para o estudo do ensino médio. Em 2015, 84,4% das matrículas no ensino médio eram em escolas estaduais. (BRASIL, 2015).

Em relação às receitas, o estudo “Carga Tributária no Brasil de 2015” mostrou que a distribuição da arrecadação tributária foi a seguinte: União (68,26%); estados (25,27%) e municípios (6,37%). Nesse sentido, há uma concentração de recursos na

figura da União, e parte desses recursos é direcionado aos estados e municípios por meio da complementação financeira via Fundeb. Há transferências constitucionais, abordadas na subseção 1.4.2, que tornam a compreensão das receitas dos entes subnacionais mais complexa, mas ainda é possível argumentar que há concentração de recursos na União.

O levantamento dos dados foi feito com base em consulta aos seguintes bancos de dados públicos: Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); Censo Escolar e a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD). A unidade de análise da pesquisa são todas as Unidades da Federação.

O recorte temporal da pesquisa é o período de 2006 a 2015, pois em 2006 foi o último ano de implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), ao passo em que a partir de 2007 passou a vigorar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Essa mudança na política de fundos alterou a quantidade de recursos disponíveis para o ensino médio, como será observado no decorrer deste capítulo.

Quanto ao período final do recorte temporal, a escolha de 2015 se deu em virtude da disponibilidade de dados. Como esta pesquisa teve início em 2016, os dados relativos a esse ano ainda não haviam sido disponibilizados. Posteriormente, em 2017, os dados sobre as matrículas de 2016 foram disponibilizados pelo Censo Escolar, porém, durante o período inicial da coleta de dados, a ausência de dados sobre as matrículas e as despesas dos estados declarados no SIOPE motivou a escolha de 2015 como ano final do recorte temporal. Hoje, ainda é válido ressaltar que em alguns estados como Minas Gerais, Alagoas e Rio Grande do Sul a declaração de despesas com educação, para 2016, ainda não foi disponibilizada.

A primeira parte do capítulo abordará a questão do acesso à educação, perfil demográfico, trajetória das matrículas no ensino médio, bem como a comparação entre trajetória da Taxa Líquida de Matrícula entre estados beneficiários e não beneficiários da complementação da União, com o intuito de analisar a validade da primeira hipótese.

A opção de analisar o perfil demográfico dos estados, bem como a trajetória das matrículas no ensino médio foi feita a fim de calcular a Taxa Líquida de Matrículas, que é o indicador a ser utilizado para verificar a existência de desigualdades no acesso ao ensino médio em cada Unidade da Federação.

A segunda parte do capítulo, que versará sobre a despesa média por aluno de ensino médio, será dividida em duas subseções: a análise da trajetória dos gastos por aluno de ensino médio; e comparação entre as taxas de crescimento real das despesas entre estados beneficiários e não beneficiários da complementação da União, com o intuito de analisar a validade da segunda hipótese de pesquisa.

Na última seção, será realizada análise comparativa sobre a diferença entre a receita estimada via Fundeb e a despesa por aluno de ensino médio. O intuito dessa comparação é verificar se em cada UF, as receitas estimadas para financiar o ensino médio - por meio do Fundeb - superam as despesas com ensino médio - oriundas de várias fontes, inclusive aquelas provenientes do Fundeb.

Ademais, na parte final do capítulo, será realizada uma síntese sobre as principais conclusões acerca das desigualdades educacionais e financeiras presentes nas redes estaduais públicas de ensino médio.

3.1 – Desigualdades Educacionais: perfil demográfico, trajetória das matrículas e da Taxa Líquida de Matrícula no ensino médio em cada UF

O perfil demográfico de um país é um dos pilares para construção do planejamento das políticas públicas em diversas áreas, como previdência social, saúde, mobilidade urbana, educação e outras. Nesse sentido, é possível afirmar que se trata de um tema transversal, que baliza o planejamento da ação estatal em várias áreas.

No que tange às políticas educacionais, o planejamento para construção ou fechamento de escolas, expansão das redes, construção de creches, melhorias na infraestrutura, são diretamente influenciados pelo perfil demográfico de cada lugar.

A trajetória das matrículas no ensino médio, também é relevante para o planejamento das políticas educacionais. A quantidade de matrículas, o tamanho das redes públicas e privadas, e a quantidade de jovens matriculados no ensino médio podem evidenciar uma série de desigualdades em relação ao acesso à educação no Brasil.

A partir da compreensão da importância da questão demográfica e da trajetória das matrículas no ensino médio para a educação, a presente subseção fará uma análise quantitativa, no período de 2006 e 2015, quanto aos seguintes pontos: o crescimento populacional da população jovem residente em cada Unidade da Federação; a quantidade de matrículas do ensino médio; e o tamanho das redes estaduais que ofertam ensino médio.

A intenção é realizar um estudo comparativo entre as Unidades da Federação sobre os seguintes aspectos: a relação entre matrículas estaduais e matrículas totais; a trajetória das matrículas de ensino médio em redes estaduais; a trajetória das matrículas de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio; e, por fim, a trajetória das matrículas de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio, em redes estaduais.

Tendo em vista que o objeto de pesquisa desta dissertação é a rede estadual de educação, mais precisamente na etapa de ensino médio, é importante analisar a trajetória de crescimento da população jovem, em cada Unidade da Federação. A análise do crescimento da população de 15 a 17 anos, em cada estado, entre o período de 2006 a 2015, é importante para verificar se houve aumento ou decréscimo na demanda por esta etapa educacional, e também se há desigualdades no acesso ao ensino médio entre as diversas UF's.

Nesse sentido, a tabela abaixo sobre o crescimento populacional da população jovem foi elaborada a partir de dados obtidos na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD), elaborada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tabela 1 - Trajetória populacional - população residente, de 15 a 17 anos, em cada Unidade da Federação (2006 e 2015)

Brasil e UF	Ano		$\Delta\%$ 2006-2015
	2006	2015	
Brasil	10.470.643	10.637.612	1,6%
RO	107.088	108.613	1,4%
AC	47.981	57.810	20,5%
AM	201.509	232.381	15,3%
RR	24.673	32.448	31,5%
PA	440.790	521.551	18,3%
AP	44.900	48.879	8,9%
TO	84.493	86.862	2,8%
MA	463.318	452.479	-2,3%
PI	203.738	195.319	-4,1%
CE	494.952	489.488	-1,1%
RN	184.282	177.325	-3,8%
PB	223.555	208.798	-6,6%
PE	494.561	519.331	5,0%
AL	198.458	199.472	0,5%
SE	109.754	131.237	19,6%
BA	857.168	876.924	2,3%
MG	1.118.922	1.067.854	-4,6%
ES	197.724	187.709	-5,1%
RJ	748.985	791.803	5,7%
SP	2.017.491	2.069.305	2,6%
PR	568.162	558.157	-1,8%
SC	348.048	322.451	-7,4%
RS	530.887	523.187	-1,5%
MS	138.099	125.042	-9,5%
MT	170.929	160.697	-6,0%
GO	312.581	331.852	6,2%
DF	137.595	160.638	16,7%

Fonte: PNAD (IBGE) 2006 a 2015. Elaboração própria.³⁶

³⁶ Os dados demográficos para os anos de 2007 a 2014 serão disponibilizados no anexo 1 desta dissertação, com exceção de 2010, pois neste ano a coleta de dados demográficos foi censitária, diferente daquela realizada na PNAD que é amostral.

O critério utilizado para ordenar as Unidades da Federação nesta tabela e nas seguintes é a ordem utilizada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para elaboração do Censo Escolar, com exceção dos dados regionais, que não fazem parte do escopo dessa dissertação, mas serão disponibilizados no anexo desta dissertação. Outro adendo relevante é de que na comparação entre beneficiários e não beneficiários da complementação financeira da União o critério para ordenar os estados não será a ordem prevista no Censo Escolar, mas um critério específico, que será definido para cada tabela, que será explicitado no momento da análise.

Dito isso, é possível constatar que a população de 15 a 17 anos cresceu apenas 1,6% no Brasil, no período em tela³⁷. No que tange às Unidades da Federação, quinze apresentaram crescimento populacional da população de jovens de 15 a 17 anos residentes. Dentre essas, destacam-se Roraima (31,5%), Acre (20,5%), Sergipe (19,6%), Pará (18,3%), Distrito Federal (16,7%), e Amazonas (15,3%), sendo que grande parte dos estados com maior crescimento populacional estão situados na região Norte.

Ao todo foram doze Unidades da Federação que apresentaram diminuição na população de 15 a 17 anos residente. Dentre essas, o decréscimo percentual mais acentuado ocorreu em: Mato Grosso do Sul (-9,5%); Santa Catarina (-7,4%); Paraíba (-6,6%); Mato Grosso (-6,0%) e Espírito Santo (-5,1%). Os dados relevam que ao menos em um estado de todas as regiões, com exceção da região Norte, houve diminuição populacional no número de jovens com idade entre 15 a 17 anos.

Em relação à população jovem residente, em números absolutos, na comparação entre 2006 e 2015, o número de jovens no Brasil aumentou em 166.969 mil. Entre os estados, os que apresentaram maior crescimento populacional absoluto foram: Pará (80.761 mil); São Paulo (51.814 mil); Rio de Janeiro (42.818 mil); Amazonas (30.872 mil); e Pernambuco (24.770 mil). Já os estados com maior redução populacional de jovens, em números absolutos, foram: Minas Gerais (-51.068 mil); Santa Catarina (-25.597); Paraíba (-14.757); Mato Grosso do Sul (-13.057); e Maranhão (-10.839).

³⁷ No Brasil, uma questão bastante relevante para o futuro das políticas públicas é a questão da transição demográfica. De acordo com Borges, Campos e Silva (2015), “*A população jovem de 15 a 29 anos de idade, [...] apresenta uma diminuição contínua na sua participação relativa na população brasileira, passando de 28,2%, em 2000, para 26,7%, em 2010, devendo alcançar 21,0%, em 2030*” (p. 7). Porém, é válido ressaltar que para planejar políticas públicas e ações governamentais é importante analisar a tendência de crescimento ou diminuição do número de jovens em cada UF, e não somente generalizar a tendência nacional.

Os dados apresentados podem levar a uma série de análises, tendo em vista que perfil demográfico da população de cada UF depende de fatores econômicos (como oferta de empregos), taxa de natalidade, taxa de mortalidade, longevidade, emigração, imigração, além de diversos outros fatores. Não se pretende abordar neste trabalho quais foram os fatores que levaram ao crescimento ou diminuição da população jovem em cada Unidade da Federação, mas salientar que o perfil demográfico de cada estado influencia nas políticas públicas de educação.

Além de analisar o perfil demográfico de cada UF, a elaboração da tabela 1 tem como intuito a construção do indicador da Taxa Líquida de Matrícula (TLM), que será o indicador para mensurar desigualdades educacionais no ensino médio, ponto que será abordado ao final desta seção.

No que tange à trajetória de matrículas, mais precisamente em relação ao tamanho do ensino médio no Brasil, a análise dos dados disponibilizados pelo Censo Escolar, elaborado anualmente pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre o período de 2006 a 2015, permitiu a construção da tabela abaixo.

Tabela 2 - Matrículas no ensino médio (2006 e 2015)

Brasil e UF	Ano		$\Delta\%$ 2006-2015
	2006	2015	
Brasil	8.906.820	8.076.150	-9,3%
RO	59.921	64.827	8,2%
AC	32.044	43.510	35,8%
AM	163.826	189.743	15,8%
RR	17.085	22.995	34,6%
PA	370.287	359.979	-2,8%
AP	37.225	39.616	6,4%
TO	75.385	68.654	-8,9%
MA	327.768	312.111	-4,8%
PI	193.313	142.843	-26,1%
CE	424.917	373.407	-12,1%
RN	167.971	129.452	-22,9%
PB	170.123	133.183	-21,7%
PE	458.185	364.620	-20,4%
AL	139.288	123.281	-11,5%
SE	88.130	81.799	-7,2%
BA	722.817	553.472	-23,4%
MG	899.730	787.359	-12,5%
ES	152.412	131.715	-13,6%
RJ	731.754	583.177	-20,3%
SP	1.813.795	1.850.964	2,0%
PR	480.527	474.267	-1,3%
SC	269.594	242.166	-10,2%
RS	463.410	385.200	-16,9%
MS	100.057	93.257	-6,8%
MT	156.942	157.936	0,6%
GO	280.747	256.201	-8,7%
DF	109.567	110.416	0,8%

Fonte: Censo Escolar (INEP) 2006 a 2015. ³⁸ Elaboração própria. ³⁹

³⁸ Os dados referentes à trajetória das matrículas no ensino médio para todo período do recorte temporal estão disponíveis no anexo 2 desta dissertação.

³⁹ Na tabela 2, estão incluídas as matrículas em todas as modalidades de ensino médio no Brasil, ou seja, ensino médio regular; ensino médio integrado à educação profissional; e ensino médio integral e especial, bem como envolve alunos em zona urbana e rural. Ademais, é válido ressaltar que o número de matrículas não corresponde à quantidade de alunos, tendo em vista que um mesmo estudante pode se matricular no ensino médio regular e na modalidade de educação profissional técnica concomitante (art. 36-C da LDB/96). Neste caso, o aluno tem dois registros de matrícula. No entanto, como o registro no censo escolar é feito em matrículas, nesta dissertação a base de dados utilizada é de matrículas.

Do ponto de vista nacional, é importante destacar que a quantidade de matrículas no ensino médio foi reduzida em 9,3% entre os anos de 2006 e 2015. A respeito do crescimento da quantidade de matrículas, os estados que apresentaram maior acréscimo nas matrículas foram: Acre (35,8%); Roraima (34,6%); Amazonas (15,8%); Rondônia (8,2%) e Amapá (6,4%). Sobre esses estados, destaca-se o fato de que todos estão na região Norte.

Em relação às Unidades da Federação, a maior diminuição na quantidade de matrículas aconteceu nos seguintes estados: Piauí (-26,1%); Rio Grande do Norte (-22,9%); Bahia (-23,4%); Pernambuco (-20,4%); e Rio de Janeiro (-20,3%). É válido ressaltar que quatro - dos cinco estados - com maior redução na quantidade de matrículas no ensino médio, estão situados na região Nordeste.

Ao comparar, em termos percentuais, o crescimento demográfico da população jovem (tabela 1) e a quantidade de matrículas das UF's (tabela 2), entre 2006 e 2015 é possível constatar quatro cenários possíveis: crescimento mútuo da população jovem e das matrículas; crescimento de jovens e redução de matrículas; redução de jovens e aumento das matrículas; e por fim, redução do número de jovens e do número de matrículas. A classificação dos estados nesses cenários será discutida abaixo.

Houve crescimento na quantidade de ambos em sete UF's - Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, São Paulo e Distrito Federal. O aumento da demanda enseja o argumento de que parte do acréscimo nas matrículas se deu em virtude do aumento populacional, mas o ritmo de crescimento da população jovem e das matrículas não é idêntico em todas UF's.

No Distrito Federal, por exemplo, o crescimento do número de jovens foi de 16,7%, ao passo em que o crescimento das matrículas gerais no ensino médio foi de apenas 0,8%. Já em Rondônia e Acre, o crescimento das matrículas foi bastante superior ao aumento populacional, a população jovem desses estados cresceu 1,4% e 20,5%, respectivamente, ao passo em que o crescimento do número de matrículas foi de 4,4% e 35,8%. Por sua vez, Amazonas, Roraima, Amapá e São Paulo apresentaram níveis de crescimento populacional e de matrículas semelhantes dentro do período em tela.

Em oito estados, a despeito do crescimento populacional de jovens, o que aconteceu foi a redução na quantidade de matrículas, sendo eles: Pará; Tocantins; Pernambuco; Alagoas; Sergipe; Bahia; Rio de Janeiro; e Goiás. Entre esses, destacam-se negativamente Sergipe, Pará, Rio de Janeiro e Bahia, que tiveram crescimento

populacional de 19,6%, 18,3%, 5,7%, 2,3%, respectivamente. Estes mesmos estados apresentaram redução percentual no número de matrículas: Bahia (-23,4%); Rio de Janeiro (-20,3%); Sergipe (-7,2%) e Pará (-2,8%). Entre os quatro cenários citados anteriormente, o crescimento populacional e redução das matrículas é o pior, tendo em vista que a expectativa era de que o número de matrículas, no mínimo, acompanhasse o crescimento da população.

A redução do número de jovens e diminuição do número de matrículas aconteceu em onze estados – Maranhão; Piauí; Ceará; Rio Grande do Norte; Paraíba; Minas Gerais; Espírito Santo; Paraná; Santa Catarina; Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. Assim como em relação ao crescimento mútuo, a diminuição mútua do número de jovens e das matrículas no ensino médio não acontece na mesma proporção em todos estados.

Na comparação entre as duas taxas, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Santa Catarina e Paraná apresentaram níveis semelhantes quanto ao decréscimo populacional e das matrículas no ensino médio.

Entre estes, é válido destacar os seguintes estados: Piauí (diminuição populacional de -4,1% e nas matrículas de -26,1%); Rio Grande do Norte (decrécimo populacional de -3,8%, e nas matrículas de -22,9%); Pernambuco (diminuição populacional de -5,0% e nas matrículas de -20,4%).

Destarte, é possível concluir para sete dos onze estados onde houve decréscimo na população e nas matrículas, o fator populacional não foi o aspecto mais preponderante para reduzir as matrículas. Tendo em vista que o ritmo de diminuição das matrículas foi muito mais acelerado que o da diminuição da população jovem residente.

Por fim, somente o estado de Mato Grosso apresentou redução na quantidade de jovens residentes (-6,0%) e leve crescimento na quantidade de matrículas gerais no ensino médio (0,6%).

Acerca da trajetória das matrículas no ensino médio, e sobre os quatro cenários discutidos acima, é possível concluir que há relação entre as trajetórias demográfica da população jovem com a trajetória das matrículas no ensino médio, porém, é válido ressaltar que fator populacional não é o único fator explicativo sobre o decréscimo ou acréscimo na quantidade de matrículas.

É importante lembrar ainda o dispositivo constitucional do Art. 211 da CF/88, a Carta Magna determina que os estados atuem prioritariamente na oferta de ensino fundamental e médio. Nesse sentido, espera-se que a quantidade de matrículas no ensino

médio, nas redes públicas e estaduais de ensino, represente a maioria das matrículas no ensino médio em todas as Unidades da Federação. Os dados foram retirados do Censo Escolar e encontram-se na tabela abaixo.

Tabela 3 - Matrículas no ensino médio: redes estaduais /matrículas em todas as redes

Brasil, e UF	Ano				Particip. (%) 2006 (C/A)	Particip. (%) 2015 (D/B)	[(D/C) - 1] * 100 (%)
	2006 - Total (A)	2015 - Total (B)	2006 - Estadual (C)	2015 - Estadual (D)			
Brasil	8.906.820	8.076.150	7.584.391	6.819.430	85,2%	84,4%	-10,1%
RO	59.921	64.827	53.238	56.829	88,8%	87,7%	6,7%
AC	32.044	43.510	29.171	40.719	91,0%	93,6%	39,6%
AM	163.826	189.743	152.605	175.546	93,2%	92,5%	15,0%
RR	17.085	22.995	14.915	20.215	87,3%	87,9%	35,5%
PA	370.287	359.979	337.995	320.071	91,3%	88,9%	-5,3%
AP	37.225	39.616	34.419	35.296	92,5%	89,1%	2,5%
TO	75.385	68.654	71.003	61.808	94,2%	90,0%	-13,0%
MA	327.768	312.111	275.725	281.194	84,1%	90,1%	2,0%
PI	193.313	142.843	164.328	121.344	85,0%	84,9%	-26,2%
CE	424.917	373.407	373.230	329.136	87,8%	88,1%	-11,8%
RN	167.971	129.452	141.793	101.787	84,4%	78,6%	-28,2%
PB	170.123	133.183	133.347	106.642	78,4%	80,1%	-20,0%
PE	458.185	364.620	369.753	316.036	80,7%	86,7%	-14,5%
AL	139.288	123.281	110.538	98.548	79,4%	79,9%	-10,8%
SE	88.130	81.799	73.705	65.240	83,6%	79,8%	-11,5%
BA	722.817	553.472	633.625	486.028	87,7%	87,8%	-23,3%
MG	899.730	787.359	762.496	681.738	84,7%	86,6%	-10,6%
ES	152.412	131.715	123.602	107.624	81,1%	81,7%	-12,9%
RJ	731.754	583.177	591.754	431.901	80,9%	74,1%	-27,0%
SP	1.813.795	1.850.964	1.545.115	1.541.964	85,2%	83,3%	-0,2%
PR	480.527	474.267	418.495	404.386	87,1%	85,3%	-3,4%
SC	269.594	242.166	226.712	198.952	84,1%	82,2%	-12,2%
RS	463.410	385.200	396.815	323.961	85,6%	84,1%	-18,4%
MS	100.057	93.257	85.139	76.241	85,1%	81,8%	-10,5%
MT	156.942	157.936	139.291	123.955	88,8%	78,5%	-11,0%
GO	280.747	256.201	242.515	208.016	86,4%	81,2%	-14,2%
DF	109.567	110.416	83.067	77.970	75,8%	70,6%	-6,1%

Fonte: Censo Escolar de 2006 a 2015. INEP. Elaboração própria

A tabela 3 abordou a trajetória das matrículas nas redes estaduais de ensino, entre 2006 e 2015, e o tamanho das redes estaduais de ensino em relação ao total das matrículas no ensino médio.

Sobre a trajetória das matrículas nas redes estaduais, do ponto de vista nacional, é possível afirmar que houve um decréscimo de -10% na quantidade de matrículas de ensino médio no período em tela.

No que tange às Unidades da Federação, 21 apresentaram diminuição na quantidade de matrículas nas redes estaduais. As diminuições mais acentuadas ocorreram no: Rio Grande do Norte (-28,2%); Rio de Janeiro (-27,0%); Piauí (-26,2%); Bahia (-23,3%); e Paraíba (-20,0%).

Os estados que tiveram acréscimo na quantidade de matrículas de ensino médio nas redes estaduais, entre o período de 2006 a 2015, foram: Acre (39,6%); Roraima (35,5%); Amazonas (15,0%); Rondônia (6,7%) e Amapá (2,5%). É válido ressaltar que todas estão situadas na região Norte.

Acerca da proporção das redes estaduais em relação ao total de matrículas no ensino médio, os dados apresentados acima, em todas as Unidades da Federação, corroboram a ideia inicial de que as matrículas na rede estadual pública de ensino representam a grande maioria das matrículas no ensino médio. Em outros termos, que o tamanho das redes estaduais é bastante significativo.

O percentual das matrículas de ensino médio, nas redes estaduais, em relação ao total de matrículas no ensino médio, corrobora a importância de se estudar essa etapa de ensino a partir das redes estaduais. Não significa que estudar somente as redes estaduais (e desconsiderar as instituições privadas e as redes municipais e federais) encerra a compreensão sobre ensino médio, mas que parte considerável do entendimento da realidade do ensino médio encontra-se nas redes estaduais.

Em relação à tabela 3, é possível notar uma leve diminuição da proporção de matrículas estaduais em relação ao total de matrículas gerais. As Unidades da Federação com maior queda percentual, entre 2006 a 2015, foram: Mato Grosso (-10,3%); Rio de Janeiro (-6,8%); Rio Grande do Norte (-5,8%); Distrito Federal (-5,2%) e Goiás (-5,2%).

Alguns fatores que podem ter colaborado para diminuição das matrículas estaduais em relação ao total de matrículas são: o crescimento de matrículas de instituições privadas que ofertam ensino médio; a assimetria nas taxas de crescimento entre as redes estadual e privada, ou seja, as redes privadas cresceram mais que as

estaduais; o decréscimo de matrículas nas redes privadas foi menos acentuado que nas redes estaduais.

No Brasil, as duas maiores redes educacionais no ensino médio são as estaduais e as privadas. Em 2015, essas redes foram responsáveis por 97,4% das matrículas no ensino médio. Mas também é importante salientar a importância das redes federais e municipais nas diferentes UF's.

Também em 2015, as redes federais corresponderam a cerca de 2% das matrículas no Brasil. Nesse sentido, destaca-se o estado do Rio Grande do Norte, onde quase 8% das matrículas no ensino médio foram na rede federal. O tamanho das redes municipais é ainda menor, pois, do ponto de vista nacional correspondeu, em 2015, a pouco mais de 0,5% das matrículas no ensino médio. Entre os estados, aquele com maior número de matrículas no ensino médio na rede municipal foi o Rio Grande do Sul, com pouco mais de 1,28%.

Tendo em vista o reduzido tamanho das redes federal e municipal, optou-se por analisar o movimento de matrículas nas redes privadas, conforme pode ser visualizado na tabela abaixo.

Tabela 4 - Matrículas no ensino médio - Matrículas na rede privada /matrículas em todas as redes (2006 e 2015)

Brasil, e UF	Ano				Particip. (%) 2006 (C/A)	Particip. (%) 2015 (D/B)	[(D/-C) - 1] * 100 (%)
	2006 - Total (A)	2015 - Total (B)	2006 - Privada (C)	2015 - Privada (D)			
Brasil	8.906.820	8.076.150	1.068.734	1.049.902	12,0%	13,0%	-1,8%
RO	59.921	64.827	5.379	4.798	9,0%	7,4%	-10,8%
AC	32.044	43.510	2.243	1.956	7,0%	4,5%	-12,8%
AM	163.826	189.743	8.724	9.902	5,3%	5,2%	13,5%
RR	17.085	22.995	1.192	1.415	7,0%	6,2%	18,7%
PA	370.287	359.979	29.265	35.780	7,9%	9,9%	22,3%
AP	37.225	39.616	2.806	3.238	7,5%	8,2%	15,4%
TO	75.385	68.654	3.430	4.241	4,5%	6,2%	23,6%
MA	327.768	312.111	29.014	21.270	8,9%	6,8%	-26,7%
PI	193.313	142.843	23.342	16.336	12,1%	11,4%	-30,0%
CE	424.917	373.407	48.110	40.472	11,3%	10,8%	-15,9%
RN	167.971	129.452	19.910	17.792	11,9%	13,7%	-10,6%
PB	170.123	133.183	22.235	21.798	13,1%	16,4%	-2,0%
PE	458.185	364.620	56.391	41.685	12,3%	11,4%	-26,1%
AL	139.288	123.281	19.277	18.517	13,8%	15,0%	-3,9%
SE	88.130	81.799	10.713	14.657	12,2%	17,9%	36,8%
BA	722.817	553.472	49.915	51.716	6,9%	9,3%	3,6%
MG	899.730	787.359	98.645	81.523	11,0%	10,4%	-17,4%
ES	152.412	131.715	25.492	17.476	16,7%	13,3%	-31,4%
RJ	731.754	583.177	117.038	128.326	16,0%	22,0%	9,6%
SP	1.813.795	1.850.964	251.479	282.803	13,9%	15,3%	12,5%
PR	480.527	474.267	60.012	64.485	12,5%	13,6%	7,5%
SC	269.594	242.166	39.175	34.572	14,5%	14,3%	-11,7%
RS	463.410	385.200	54.798	44.568	11,8%	11,6%	-18,7%
MS	100.057	93.257	14.335	9.647	14,3%	10,3%	-32,7%
MT	156.942	157.936	14.828	12.504	9,4%	7,9%	-15,7%
GO	280.747	256.201	35.993	39.264	12,8%	15,3%	9,1%
DF	109.567	110.416	24.993	29.161	22,8%	26,4%	16,7%

Fonte: Censo Escolar de 2006 a 2015. INEP. Elaboração própria

Do ponto de vista nacional, em termos percentuais, a proporção das matrículas em redes privadas em relação ao total de matrículas no ensino médio cresceu 1% entre 2006 e 2015. Todavia, esse crescimento não é válido do ponto de vista absoluto. Entre 2006 e 2015, a quantidade de matrículas na rede privada diminuiu em -1,8% do ponto de vista nacional.

No que tange às Unidades da Federação, as que tiveram maior crescimento na proporção de matrículas privadas em relação ao total foram: Rio de Janeiro (6,0%); Sergipe (5,8%); Distrito Federal (3,6%); Paraíba (3,3%); e Goiás (2,5%). Essas mesmas UF's, com exceção da Paraíba, também apresentaram crescimento na quantidade absoluta de matrículas na rede privada: Rio de Janeiro (9,6%); Sergipe (36,8%); Distrito Federal (16,7%); e Goiás (9,1%).

Os estados que apresentaram maior diminuição da proporção de matrículas privadas no total foram: Mato Grosso do Sul (-4,0%); Espírito Santo (-3,5%); Acre (-2,5%); Maranhão (-2,0%) e Mato Grosso (-1,5%). Em todos esses estados houve queda na quantidade de matrículas em redes privadas: Mato Grosso do Sul (-32,7%); Espírito Santo (-31,4%); Acre (-12,8%); Maranhão (-26,7%); e Mato Grosso (-15,7%).

Um dos objetivos de elaboração da tabela 4 é demonstrar a trajetória de crescimento, ou diminuição, das redes privadas em relação ao total de matrículas no ensino médio. Sobre esse objetivo, é possível observar que em 14 UF's a proporção de matrículas privadas aumentou em relação ao total, porém, em 13 UF's a participação da rede privada diminuiu, em termos percentuais. Nesse sentido, é possível afirmar que o processo de privatização das matrículas não ocorre de modo uniforme no Brasil.

O outro objetivo da tabela 4 é servir de insumo para relacionar a trajetória das matrículas em redes estaduais e redes privadas em cada UF. Sendo assim, a comparação dos dados entre as tabelas 3 e 4 se dá através da comparação entre proporções, e trouxe os seguintes cenários: crescimento mútuo da proporção da rede privada e da rede estadual; crescimento da rede privada e redução da estadual; redução da rede privada e aumento da estadual; e por fim, redução da rede privada e da estadual. A classificação dos estados nesses cenários será apresentada abaixo.

Houve crescimento da proporção de matrículas privadas e estaduais nos seguintes estados: Paraíba, Alagoas e Bahia. Em todos esses estados o crescimento da rede privada foi mais elevado que o da rede estadual. Embora o argumento central da comparação das tabelas 3 e 4 seja verificar se o crescimento das redes privadas ensejou

na diminuição de matrículas em redes estaduais, é possível argumentar que nestes estados houve um crescimento assimétrico entre as duas redes.

Quanto ao argumento principal dessa comparação, houve crescimento da proporção das redes privadas e diminuição das redes estaduais em onze Unidades da Federação: Pará; Amapá; Tocantins; Rio Grande do Norte; Sergipe; Bahia; Rio de Janeiro; São Paulo; Paraná; Goiás e Distrito Federal. Nesse sentido, esses estados reforçam o argumento de que o crescimento das redes privadas interfere diretamente na redução de matrículas em redes estaduais.

De acordo com o IBGE⁴⁰, em 2016, os estados com maior renda per capita mensal domiciliar foram: Distrito Federal (R\$1.429,00), São Paulo (R\$ 1.554,00), Rio Grande do Sul (R\$ 1.458,00), Santa Catarina (R\$ 1.723,00) e Rio de Janeiro (R\$ 2.351,00). É possível observar que em três, desses cinco estados, a proporção de matrículas privadas cresceu em detrimento das redes estaduais. Portanto, é possível argumentar que estados com renda mais alta proporcionam um ambiente de maior crescimento das redes privadas.

Entretanto, no estado de Santa Catarina a proporção matrículas na rede privada caiu 0,2% entre 2006 e 2015, ao passo em que a unidade da federação foi a quarta UF com maior renda per capita em 2015. Outro exemplo que refuta a ideia de que as redes privadas só crescem em estados com maior renda é o estado do Pará. Neste estado, houve crescimento de 2% na proporção das matrículas no setor privado entre 2006 e 2015, ao passo em que a renda per capita do estado foi de R\$ 708,00, terceira mais baixa entre todas UF's. Sendo assim, a associação entre renda per capita alta e crescimento das redes privadas não é necessariamente válida para todos estados, é importante observar o contexto de cada estado.

Outro cenário observado na comparação entre as tabelas 3 e 4 foi a redução das redes privadas e aumento da proporção de redes estaduais. Os seguintes estados apresentaram esse quadro: Acre; Roraima; Maranhão; Ceará; Pernambuco; Minas Gerais; e Espírito Santo. Destarte, é possível argumentar que o processo de privatização das matrículas não é um fenômeno presente em todos os estados da federação, uma vez que houve a estatização das matrículas nestes estados.

Por fim, em sete estados houve redução da proporção de matrículas privadas e estaduais: Rondônia; Amazonas; Piauí; Santa Catarina; Rio Grande do Sul; Mato

⁴⁰ Mais informações sobre renda per capita domiciliar estão disponíveis em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama>>

Grosso do Sul e Mato Grosso. Em Rondônia, Piauí e Mato Grosso do Sul a redução da proporção nas matrículas estaduais foi menor que a redução das matrículas privadas. Já no Amazonas, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso a redução da proporção de matrículas privadas foi menor que a das matrículas estaduais.

Sobre todos os cenários apontados, é possível concluir: em três UF's, o crescimento das redes privadas foi mais intenso que o das redes estaduais; em onze, o crescimento da proporção das matrículas em redes privadas ensejou na diminuição da proporção de matrículas estaduais; em quatro estados a redução da proporção de matrículas na rede privada foi menor que a da rede estadual. Nesse sentido, é possível concluir que em 18 UF's, das 27 existentes no território nacional, a influência das redes privadas nas matrículas em redes estaduais foi significativa.

A partir desse panorama geral sobre as matrículas no ensino médio em redes estaduais e privadas, é possível analisar com mais clareza as matrículas do público alvo desta pesquisa, que são os jovens de 15 a 17 anos. Este é o público alvo da pesquisa, pois a população jovem residente e a quantidade de jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio são insumos para se calcular a Taxa Líquida de Matrícula por Unidade da Federação.

A tabela a seguir mostra a trajetória das matrículas de jovens, com idade entre 15 a 17 anos, no ensino médio por UF's. Os dados foram extraídos do Censo Escolar de 2006 e 2015.

Tabela 5 - Matrículas no ensino médio – jovens de 15 a 17 anos – Todas as redes (2006 e 2015)

Brasil e UF	Ano		$\Delta\%$ 2006-2015
	2006	2015	
Brasil	4.723.399	6.001.827	27,1%
RO	35.838	49.872	39,2%
AC	16.467	29.508	79,2%
AM	54.710	119.031	117,6%
RR	10.735	18.186	69,4%
PA	112.788	202.251	79,3%
AP	16.141	26.310	63,0%
TO	32.694	49.825	52,4%
MA	120.507	206.180	71,1%
PI	60.580	90.059	48,7%
CE	206.332	279.276	35,4%
RN	66.082	80.658	22,1%
PB	64.787	92.563	42,9%
PE	167.014	252.566	51,2%
AL	43.485	80.549	85,2%
SE	30.857	52.334	69,6%
BA	243.397	353.752	45,3%
MG	521.504	646.639	24,0%
ES	95.038	105.118	10,6%
RJ	319.022	450.688	41,3%
SP	1.319.078	1.504.690	14,1%
PR	328.480	339.628	3,4%
SC	202.526	200.842	-0,8%
RS	293.013	296.262	1,1%
MS	60.859	67.253	10,5%
MT	83.006	118.628	42,9%
GO	153.496	197.347	28,6%
DF	64.963	91.812	41,3%

Fonte: Censo Escolar (INEP) 2006 a 2015. Elaboração própria. ⁴¹

⁴¹ A trajetória das matrículas de jovens no ensino médio para todo período do recorte temporal está disponível no anexo 3.

Os resultados da análise descritiva das matrículas de jovens de 15 a 17 anos, no ensino médio, tornam-se relevantes, uma vez que houve crescimento de matrículas em 26 Unidades da Federação.

Do ponto de vista nacional, a quantidade de jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio cresceu 27% entre os anos de 2006 e 2015. O crescimento na quantidade de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio tem relação direta com o caráter sistêmico da educação.

De acordo com o observatório do PNE⁴², vinculado à organização não governamental Todos pela Educação, em 2006, 60,8% dos jovens com idade até 16 anos já tinham completado o ensino fundamental. Já em 2015, o número de jovens com idade até 16 anos que já tinham completado o ensino fundamental subiu para 76,0%. O avanço dos jovens à etapa de ensino médio, e a universalização do ensino fundamental (em 2015, 97,5% das crianças de 6 a 14 anos foram matriculadas no ensino fundamental) foram relevantes para o crescimento na quantidade de matrículas de alunos com 15 a 17 anos no ensino médio.

No que tange às Unidades da Federação, é válido destacar o crescimento substancial na quantidade de jovens matriculados no ensino médio nas seguintes UF's: Amazonas (117,6%); Alagoas (85,2%) Pará (79,3%); Acre (79,2%); Maranhão (71,1%) e Sergipe (69,6%). O maior crescimento percentual na quantidade de jovens matriculados no ensino médio ocorreu nas regiões Norte e Nordeste.

No Sul, a trajetória de matrículas de jovens com 15 a 17 anos matriculados no ensino médio foi relativamente estável entre o período de 2006 a 2015. Ademais, o único estado que apresentou redução na quantidade de jovens matriculados no ensino médio foi Santa Catarina (-0,8%).

Esses dados levam a conclusão de que as condições de acesso à educação no ensino médio, para os jovens de 15 a 17 anos, melhoraram substancialmente nas mais diversas Unidades da Federação durante o período do recorte temporal.

Do ponto de vista nacional, há uma grande discrepância entre a queda nas matrículas estaduais e crescimento dos jovens no ensino médio. Em geral, os motivos que podem explicar esse quadro são as trajetórias demográfica e das redes privadas. Assim como abordado na tabela 1, parte do crescimento das matrículas de jovens no

⁴² Mais informações sobre estatísticas educacionais estão disponíveis em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/2-ensino-fundamental/indicadores#porcentagem-de-jovens-de-16-anos-que-concluíram-o-ensino-fundamental>>

ensino médio ocorreu em virtude do aumento demográfico, ou seja, o aumento da população jovem aumentou a demanda por educação na etapa de ensino médio. O outro fator que colaborou para o crescimento do número de jovens matriculados e redução das matrículas estaduais foi a trajetória das matrículas em redes privadas, conforme foi discutido na tabela 4.

Em síntese, o aspecto demográfico e o crescimento das redes privadas são relevantes para o aumento da quantidade de jovens matriculados no ensino médio, e redução na quantidade de matrículas nas redes estaduais, porém, esses fatores não se aplicam a todos os estados, uma vez que houve diminuição da população e aumento na quantidade de jovens no ensino médio (como Maranhão), ou também aumento na quantidade de matrículas nas redes estaduais e diminuição da população (como no Acre).

Por fim, a análise da trajetória das matrículas de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio em redes estaduais, tem o intuito de mensurar a contribuição das redes estaduais para a Taxa Líquida de Matrícula em cada UF.

Os microdados que serviram de insumo para elaboração da tabela seguinte foram obtidos por meio de solicitação junto ao INEP, com base na Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. (BRASIL, 2017), uma vez que os dados referentes às matrículas de jovens de 15 a 17, no ensino médio, especificamente nas redes estaduais não estão disponíveis no Censo Escolar.

Tabela 6 - Matrículas no ensino médio – jovens de 15 a 17 anos – rede estadual (2006 e 2015)

Brasil e UF	Ano		$\Delta\%$ 2006-2015
	2006	2015	
Brasil	3.746.792	4.972.765	32,7%
RO	30.716	43.692	42,2%
AC	14.157	27.421	93,7%
AM	46.058	107.209	132,8%
RR	9.155	15.953	74,3%
PA	89.937	172.561	91,9%
AP	14.073	23.036	63,7%
TO	29.365	44.454	51,4%
MA	97.572	183.579	88,1%
PI	42.248	73.004	72,8%
CE	166.867	242.296	45,2%
RN	47.491	58.840	23,9%
PB	43.731	72.067	64,8%
PE	111.315	214.397	92,6%
AL	27.595	62.019	124,7%
SE	21.612	38.906	80,0%
BA	193.656	300.902	55,4%
MG	420.646	553.171	31,5%
ES	72.200	85.375	18,2%
RJ	213.429	322.748	51,2%
SP	1.088.838	1.243.868	14,2%
PR	277.709	285.268	2,7%
SC	165.171	165.776	0,4%
RS	240.270	250.037	4,1%
MS	47.901	57.546	20,1%
MT	69.547	104.506	50,3%
GO	122.422	159.368	30,2%
DF	43.111	64.766	50,2%

Fonte: Lei de Acesso à Informação, 2017. INEP. Elaboração própria.⁴³

⁴³ A trajetória das matrículas de jovens no ensino médio, na rede estadual, para todo período do recorte temporal está disponível no anexo 4

Conquanto o número de matrículas no ensino médio, na rede estadual de ensino, tenha diminuído, entre 2006 e 2015, assim como apontado na tabela 4, a trajetória de matrículas de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio, na rede estadual de ensino, foi ascendente em todas Unidades da Federação. Do ponto de vista nacional, houve crescimento de 32,7% nas matrículas de jovens de 15 a 17 anos, no ensino médio, em redes estaduais.

Em relação às unidades da federação, os estados que tiveram maior crescimento percentual na quantidade de jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio, na rede estadual, foram: Amazonas (132,8%); Alagoas (124,7%); Acre (93,7%); Pernambuco (92,6%); e Pará (91,9%).

Ademais, é possível argumentar que o crescimento do acesso à educação, na etapa de ensino médio, da população de 15 a 17 anos, teve relação direta com o papel desempenhado pelo poder público nas redes estaduais públicas. Há duas explicações para o crescimento do acesso ao ensino médio dos jovens. Em primeiro lugar, conforme apontado no capítulo 1, a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009 as etapas de educação infantil e ensino médio tornaram-se direito público subjetivo, isso fez com que as redes públicas fossem obrigadas a ofertar educação básica, para todos os indivíduos com idade entre 4 a 17 anos. Portanto, essa mudança legislativa influenciou diretamente no crescimento do acesso ao ensino médio.

Em segundo lugar, a partir da implementação do Fundeb, em 2007, as matrículas no ensino médio passaram a resultar em recursos financeiros para as redes estaduais de ensino, o que incentivou o crescimento do número de matrículas nesta etapa de ensino.

Com todos esses aspectos em mente, as principais conclusões sobre o perfil demográfico e a trajetória de matrículas no ensino médio, para o período de 2006 a 2015, são: a quantidade de jovens de 15 a 17 anos residente em cada estado cresceu 1,6% do ponto de vista nacional, porém a trajetória dos estados é divergente, sendo que em 15 UF's houve crescimento populacional e em 12 UF's houve redução); houve queda de matrículas no ensino médio; o crescimento da proporção de matrículas na rede privada ensejou a queda da proporção de matrículas estaduais em 11 UF's; parte do aumento ou diminuição do número de matrículas, a depender da UF, é explicado pelo fator populacional; a quantidade de jovens com 15 a 17 anos, em cada UF, matriculados no ensino médio aumentou nas redes estaduais de ensino. Nesse sentido, é possível argumentar que houve avanços significativos quanto ao acesso à educação para jovens na etapa de ensino médio.

Conforme já abordado na subseção 1.5 do capítulo 1, a comparação entre quantidade de matrículas no ensino médio, em cada Unidade da Federação, por meio de números absolutos, não consiste em uma boa métrica comparativa para desigualdades educacionais, no que tange ao acesso ao ensino médio. Nesse sentido, a comparação será feita por meio do indicador da Taxa Líquida de Matrícula (TLM) em todas UF's.

A Taxa Líquida de Matrícula (TLM) para cada UF's foi calculada a partir da relação a quantidade de alunos de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio (tabela 5) e a quantidade de jovens de 15 a 17 anos residentes em cada estado (tabela 1). Nesse sentido, a divisão dessas matrículas pela população residente, em termos percentuais, resulta na Taxa Líquida de Matrícula para cada estado.

No que tange às hipóteses de pesquisa desta dissertação, a primeira hipótese, que será objeto de análise desta subseção é: estados que receberam complementação financeira da União, via Fundef e Fundeb, entre 2006 a 2015, têm menor TLM no ensino médio, que estados que não receberam a complementação.

A trajetória da Taxa Líquida de Matrícula é um elemento crucial para apurar a primeira hipótese desta dissertação. A presente subseção abordará: a trajetória da TLM, em cada UF, entre 2006 e 2015; a comparação entre a distância da TLM em cada UF e a meta 3 do Plano Nacional de Educação (2014-2024); análise acerca das desigualdades na TLM em cada UF; comparação entre UF's beneficiárias e não beneficiárias da complementação financeira da União via fundos; e por fim, análise a respeito da validade da primeira hipótese.

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) definiu, em sua meta 3, que até o final de vigência do plano todos os jovens com idade entre 15 e 17 anos devem estar matriculados na educação básica, independentemente da etapa de ensino. Sobre essa meta, o melhor indicador possível seria a Taxa de Frequência à Escola, que foi abordada na subseção 1.5 deste trabalho. Ainda que seja importante mensurar a quantidade de jovens matriculados na educação básica, o escopo desta dissertação é voltado para as matrículas de jovens especificamente no ensino médio.

A meta 3 do PNE é de que até o final de vigência do plano (2024), ao menos 85% dos jovens, com idade entre 15 a 17 anos, devem estar matriculados na etapa de ensino médio⁴⁴. Nesse sentido, a fim de analisar a trajetória da TLM e a distância entre a TLM das entidades subnacionais e a meta 3 do PNE foi elaborada a seguinte tabela:

⁴⁴ Sobre a Taxa Líquida de Matrículas no ensino médio, é válido ressaltar que o indicador não capta algumas informações relevantes, como o fato de que alguns estudantes com 14 anos de idade (adiantados

Tabela 7 - Taxa Líquida de Matrícula das UF's, crescimento e distância da meta 3 do PNE (2006 e 2015)

Brasil, e UF	Ano		Δ% 2006- 2015	Distância para meta	Distância média TLM
	2006	2015			
Brasil	45,10%	56,40%	11,30%	28,60%	
Beneficiários					
PA	25,60%	38,80%	13,20%	46,20%	39,20%
BA	28,40%	40,30%	11,90%	44,70%	
AL	21,90%	40,40%	18,50%	44,60%	
PB	29,00%	44,30%	15,40%	40,70%	
RN	35,90%	45,50%	9,60%	39,50%	
MA	26,00%	45,60%	19,60%	39,40%	
PI	29,70%	46,10%	16,40%	38,90%	
PE	33,80%	48,60%	14,90%	36,40%	
AM	27,20%	51,20%	24,10%	33,80%	
CE	41,70%	57,10%	15,40%	27,90%	
Não beneficiários					
SE	28,10%	39,90%	11,80%	45,10%	27,70%
RO	33,50%	45,90%	12,50%	39,10%	
AC	34,30%	51,00%	16,70%	34,00%	
AP	35,90%	53,80%	17,90%	31,20%	
MS	44,10%	53,80%	9,70%	31,20%	
RR	43,50%	56,00%	12,50%	29,00%	
ES	48,10%	56,00%	7,90%	29,00%	
RS	55,20%	56,60%	1,40%	28,40%	
RJ	42,60%	56,90%	14,30%	28,10%	
DF	47,20%	57,20%	9,90%	27,80%	
TO	38,70%	57,40%	18,70%	27,60%	
GO	49,10%	59,50%	10,40%	25,50%	
MG	46,60%	60,60%	13,90%	24,40%	
PR	57,80%	60,80%	3,00%	24,20%	
SC	58,20%	62,30%	4,10%	22,70%	
SP	65,40%	72,70%	7,30%	12,30%	
MT	48,60%	73,80%	25,30%	11,20%	

Fontes: PNAD, SIOPE, e Censo Escolar de 2006 a 2015. Elaboração própria

em relação ao fluxo escolar) estejam matriculados no primeiro ano do ensino médio. Outro ponto não mensurável pela TLM é a distorção idade-série, nesse sentido é possível argumentar que um estudante de 17 anos matriculado no primeiro ano do ensino médio está de acordo com o critério de adequação do indicador, mas um aluno de 18 anos matriculado no terceiro ano do ensino médio não será computado na TLM. Todavia, também é relevante citar o fato de que os indicadores não são capazes de mensurar todos os elementos de uma realidade, mas uma aproximação da mesma.

Diferentemente das tabelas anteriores, nesta tabela o critério para ordenar os estados não foi o previsto no Censo Escolar, mas a separação entre estados beneficiários ou não beneficiários da complementação financeira da União, a ser abordada no quadro 6, e a ordem decrescente de distância para atingir a meta 3 do PNE.

A análise da tabela 7 será dividida em três etapas. Em primeiro lugar, a abordagem comparativa entre todas as Unidades da Federação. Em segundo lugar, a comparação será entre o grupo de estados beneficiários ou não da complementação financeira da União. Em terceiro lugar, será realizada a validação da primeira hipótese de pesquisa.

Sobre a primeira parte da análise, do ponto de vista nacional, é possível constatar que houve crescimento de 11,3% na TLM comparando-se os anos de 2006 e 2015, todavia, é válido ressaltar que o aumento da taxa líquida de matrícula não ocorreu de maneira contínua, mas houve queda, em relação ao ano imediatamente anterior, nos seguintes anos: 2007, 2009, 2011, e 2015⁴⁵, conforme pode ser visto no anexo 5.

Conforme já abordado, a determinação constitucional do ensino médio enquanto direito público subjetivo, bem como a implementação do Fundeb influenciaram de forma positiva no crescimento do acesso a este nível educacional, e, portanto, na TLM em cada estado. No entanto, a fim de compreender quanto cada um desses fatores influenciou no crescimento das TLMs nas UF's uma alternativa seria a realização de estudos de caso, o que não faz parte do escopo desta pesquisa.

No que tange às Unidades da Federação, os estados com maior crescimento da TLM foram: Mato Grosso (25,3%); Amazonas (24,1%); Maranhão (19,6%); Tocantins (18,7%); e Alagoas (18,5%). Ademais, os estados que ao final de 2015 apresentavam os percentuais mais elevados de TLM foram: Mato Grosso (73,8%); São Paulo (72,7%); Paraná (60,8%); Minas Gerais (60,6%) e Goiás (59,5%).

Assim como explicitado pelo quadro, ao final de 2015 nenhuma UF tinha atingido o que está previsto na meta 3 do PNE, todavia, é importante ressaltar que as distâncias que estados têm para lograr sucesso em atingir a meta são bastante diferentes. Em outros termos, o caminho para que, ao final de 2024, as UF's tenham a TLM superior a 85% é mais longo para uns que para outros. Do ponto de vista nacional, é

⁴⁵ A observação das quedas na TLM em cada estado ocorreu através da análise de todos os anos do recorte temporal. A tabela com a trajetória completa da TLM está no anexo 5 deste trabalho.

necessário que haja crescimento de 28,6% da TLM para que se atinja a meta do PNE, sendo que nos últimos dez anos o aumento foi de 11,3%.

No que tange às Unidades da Federação, aquelas que ao final de 2015 apresentaram a menor distância para o cumprimento da meta foram: Mato Grosso (11,2%); São Paulo (12,3%); Santa Catarina (22,7%); Paraná (24,2%); e Minas Gerais (24,4%). Já as UF's que apresentaram necessidade de maior aumento percentual na TLM, a fim de cumprir a meta do PNE, foram: Pará (46,2%); Sergipe (45,1%); Bahia (44,7%); Alagoas (44,6%); e Paraíba (40,7%).

É importante destacar que a dificuldade das UF's em atingir a meta 3 do PNE pode ser observada por meio do patamar e do ritmo de crescimento das TLMs. Caso o padrão de crescimento relativo aos anos de 2006 a 2015 (recorte temporal de 10 anos) fosse replicado para os anos seguintes, em 2024 (prazo para atingir a meta), somente o estado de Mato Grosso⁴⁶ atingirá a meta de 85% dos jovens com 15 a 17 anos matriculados no ensino médio, e, o estado que estaria mais próximo da meta seria São Paulo, com 80% de TLM ao final de 2024.

É importante salientar que a análise sobre possível alcance da meta se trata de um esforço que projeta a trajetória de crescimento da TLM de anos anteriores para o futuro. Ou seja, não necessariamente a situação apontada será aquela a ser observada ao final da vigência do PNE. Uma das possibilidades para aumentar a TLM, em cada UF, é a ampliação de recursos do Fundeb destinados ao ensino médio. Durante a maior parte do período de recorte temporal desta pesquisa (2006 a 2015), o Brasil passou por períodos de crescimento econômico, o que gerou acréscimo na arrecadação de impostos que são vinculados à educação. Todavia, a partir de 2016, o cenário econômico não tem sido favorável ao crescimento das despesas com educação⁴⁷.

⁴⁶ O crescimento da TLM do estado de Mato Grosso, bem como a condição de Unidade da Federação com melhor índice no que tange ao acesso à educação de jovens, levanta a possibilidade de estudar o MT e as políticas públicas que foram implementadas em seu território como um interessante estudo de caso futuro.

⁴⁷ Em 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como novo regime fiscal, ou teto dos gastos públicos. A normativa estabelece que as despesas primárias com Poder Executivo, Legislativo e Judiciário Federal, somente poderão ser acrescidas pela variação da inflação do ano anterior, mensurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para um período de 20 exercícios financeiros, ou seja, até 2036. (AMARAL, 2017). De acordo com o art 1. § 6, da EC nº 95/2016, não estão incluídas na limitação de gastos as transferências constitucionais da União para estados e municípios, abertura para créditos extraordinários, além de outras despesas como a complementação financeira da União para estados e municípios via Fundef e Fundeb. (BRASIL, 2018). Nesse sentido, a partir de 2016, o cenário não tem sido favorável ao crescimento das despesas com educação por meio de recursos próprios, pois mesmo que em determinado ano a arrecadação de impostos vinculados à educação

A ampliação da TLM pode ocorrer em virtude do aumento de recursos financeiros do Fundeb, mas como o cenário econômico não é muito favorável ao crescimento das receitas tributárias, a tendência é de que não haja acréscimo, acima da variação da inflação, na quantidade de recursos destinados à educação básica pela União. Outra alternativa possível para aumentar a TLM é os governos estaduais incentivarem o crescimento das redes privadas. Em alguns estados esta alternativa vem ganhando força, como mostra a tabela 4, com a trajetória ascendente das redes privadas em algumas Unidades da Federação, sobretudo no Rio de Janeiro, Distrito Federal e em Sergipe.

Ademais, é válido ressaltar que caso as taxas de evasão escolar e reprovação, nos anos finais do ensino fundamentais, aumentem, o crescimento da TLM pode ser comprometido, a despeito das ações governamentais que visam majorar a Taxa Líquida de Matrículas no ensino médio.

Destarte é possível argumentar que entre as alternativas para atingir a meta 3 do PNE estão: crescimento das matrículas de jovens em redes estaduais, federais, municipais; ou nas redes privadas.

Quanto às desigualdades educacionais, os dados apresentados na tabela 7 reforçam a existência de disparidades no acesso à educação de jovens de 15 a 17 anos, entre UF's, por meio da análise comparativa entre TLM por estados e a distância para o alcance da meta prevista no PNE. Nesse sentido, é possível argumentar que a localização dos estudantes jovens interfere no acesso ao ensino médio. As taxas de crescimento da TLM também demonstram desigualdades intraregionais (como a diferença no crescimento do Amazonas 24,1%, e do Pará 13,2%), e também inter-regionais (como a diferença entre Mato Grosso, 25,3% e Rio Grande do Sul 1,4%).

O perfil demográfico dos estados e a trajetória das matrículas no ensino médio são relevantes para se calcular a TLM em cada UF. Porém, a TLM não é o único insumo para testar a primeira hipótese desta pesquisa, também é necessário abordar a complementação financeira da União.

Nesse sentido, baseando-se em informações disponibilizadas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE),^{48 49} foi elaborado o

creença substancialmente, o aumento na disponibilidade de recursos somente será correspondente à inflação.

⁴⁸ O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), foi criado em 2004, tendo por referência o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), do Ministério da Saúde, que existe desde 1993. O SIOPE é gerenciado pelo Fundo Nacional de

Quadro 6 – Unidades da Federação beneficiárias e não beneficiárias da complementação financeira da União via política de fundos (2006 a 2015)

Beneficiárias (10)	Não beneficiárias (17)
<p>• Amazonas • Pará • Maranhão • Piauí • Ceará • Rio Grande do Norte • Paraíba • Pernambuco • Alagoas • Bahia</p>	<p>• Rondônia • Acre • Roraima • Amapá • Tocantins • Sergipe • Minas Gerais • Espírito Santo • Rio de Janeiro • São Paulo • Paraná • Santa Catarina • Rio Grande do Sul • Mato Grosso do Sul • Mato Grosso • Goiás • Distrito Federal</p>

Fonte: SIOPE, FNDE. Elaboração própria.
seguinte quadro síntese sobre as UF's que receberam complementação financeira da União entre 2006 e 2015.⁵⁰

Sobre a complementação financeira, é importante ressaltar que todos os estados beneficiários da complementação estão na região Norte ou Nordeste. Já as regiões Centro-oeste, Sul e Sudeste não tem nenhuma UF contemplada pela complementação financeira da União, seja para atingir o valor mínimo nacional em valor por aluno com educação, seja para o pagamento dos profissionais do magistério.

Vale salientar que os estados que estão em ambos os grupos são diferentes entre si, tanto em relação à TLM em 2015, quanto em relação ao distanciamento da taxa líquida de matrícula em relação à meta do PNE.

A fim de exemplificar esse argumento é possível observar que, no grupo dos beneficiários, a situação do Ceará (57,1% TLM e 27,9% de distância) é mais favorável que a do Pará (38,8%, TLM e 46,2% de distância).

Já no grupo dos não beneficiários a distância entre a melhor e a pior UF, em relação aos critérios de comparação, é ainda maior. Em 2015, o Mato Grosso tinha a

Desenvolvimento da Educação (FNDE) autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) através de um sistema eletrônico que é alimentado pelos estados, Distrito Federal e municípios com informações sobre receitas e despesas em educação (PINTO; AMARAL; CASTRO, 2011, p.644).

⁴⁹ O SIOPE é e um sistema eletrônico para coleta, processamento, disseminação e acesso público do que cada um dos entes federativos arrecada e gasta com educação. O objetivo central do sistema é permitir que a sociedade saiba o que de fato é investido em educação. (BRASIL, 2017). Para maiores informações, consultar: <<https://www.fnnde.gov.br/siope/apresentacao.do>>.

⁵⁰ O critério para UF ser considerada beneficiária foi ter recebido complementação financeira pelo menos um ano dentro do período do recorte temporal.

TLM de 73,8% e distância de 11,2%, já o estado de Sergipe tinha a TLM de 39,9% e 45,1% de distância para meta do PNE.

Com essa observação em mente, a comparação entre a distância média da TLM para a meta do PNE de beneficiários e não beneficiários deve ser observada como um indicativo das desigualdades educacionais existentes entre as UFs.

Nesse sentido, os dados da tabela 7 demonstram que o grupo de Unidades da Federação beneficiárias da complementação financeira apresentou distância média de 39,2%, na taxa líquida de matrícula, para atingir a meta 3 do PNE. Já o grupo de UF's que não foram beneficiárias teve distância média de 27,7%. Com isso, o resultado é de que o grupo dos beneficiários da complementação tem a Taxa Líquida de Matrícula 11,5% menor que o grupo dos não beneficiários.

Caso a validação da primeira hipótese fosse relativa à comparação entre os grupos de beneficiários e não beneficiários da complementação financeira da União (e não entre os estados de modo individual) a hipótese seria amplamente confirmada. Todavia, a proposta desta pesquisa é analisar individualmente a Taxa Líquida de Matrícula de cada estado em relação a cada UF beneficiária ou não da complementação financeira. Que é justamente a terceira etapa de análise da tabela 7.

De acordo com a perspectiva de cada Unidade da Federação, a hipótese da pesquisa é parcialmente confirmada, pois com exceção dos seguintes estados: Ceará (beneficiário), Amazonas (beneficiário), Sergipe (não beneficiário), Rondônia (não beneficiário) e Acre (não beneficiário) as UF's que não receberam complementação financeira têm maior TLM que as contempladas. Em outros termos, das 27 UF's existentes no território brasileiro, o argumento de que a TLM dos estados beneficiários é menor que a dos não beneficiários explica a situação de 22 Unidades da Federação (8 beneficiários e 14 não beneficiários).

Destarte, é possível validar parcialmente a primeira hipótese desta dissertação, qual seja, estados que receberam complementação financeira da União, via Fundef e Fundeb, entre 2006 e 2015, têm menor TLM no ensino médio, que estados que não receberam tal complementação, pois o argumento é válido para 22 UF's, mas não se aplica para cinco estados - Ceará, Amazonas, Sergipe, Rondônia e Acre.

Apesar da validação parcial da hipótese, é importante fazer uma ressalva: a análise proposta na tabela 7 é uma “fotografia” da situação das UF's, quanto à TLM, em 2015, mas isso não significa que a TLM no ensino médio dos estados beneficiários da

complementação financeira tende a permanecer menor que este indicador para os estados não beneficiários.

Ao analisar os dados da tabela 7, é possível observar que entre 2006 e 2015 o crescimento médio da TLM do grupo de estados que recebeu a complementação financeira da União foi de 15,9%, ao passo em que o crescimento do grupo dos não beneficiários foi de 11,6%.

A despeito de que a maioria dos estados beneficiários da complementação financeira da União apresentarem menor TLM que os não beneficiários, em 2015, esse quadro pode ser alterado nos próximos anos, a julgar pelo ritmo de crescimento da TLM.

3.2 – Desigualdades financeiras: trajetória dos gastos por aluno de ensino médio e comparação entre taxa de crescimento real das despesas, em cada UF

A seguir, o texto envereda pela análise das desigualdades financeiras entre as redes estaduais de educação, sob a perspectiva da despesa média por aluno na etapa de ensino médio. Nesse sentido, esta subseção abordará os seguintes temas: trajetória dos gastos por aluno de ensino médio, em cada UF; comparação entre crescimento real das despesas por aluno de ensino médio, em cada UF, beneficiária ou não beneficiária da complementação financeira da União; e validação da segunda hipótese de pesquisa.

Antes de discutir a trajetória de gastos por aluno de ensino médio, é importante compreender o objeto de estudo desta pesquisa: as desigualdades financeiras entre as redes estaduais de ensino na etapa de ensino médio. O presente estudo tem como enfoque as despesas relacionadas às redes estaduais de ensino. Em outras palavras, a trajetória das despesas é relativa aos alunos da rede estadual.

A construção da trajetória teve como base dois insumos, o número de matrículas no ensino médio na rede estadual (tabela 3), e as despesas dos estados com ensino médio.

Quanto a essas despesas, a pesquisa foi realizada em três etapas. Em primeiro lugar, a tentativa foi de buscar tais informações por meio dos balanços orçamentários estaduais. Em seguida, recorreu-se à lei de acesso à informação para todos os estados. Por fim, optou-se por utilizar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária do SIOPE. Cada uma destas etapas será abordada a seguir.

As secretarias de fazenda das UF's são obrigadas a divulgarem seus balanços orçamentários. Foi feito um levantamento de informações por meio dos vinte e sete

sítios eletrônicos. Porém, em relação à declaração das despesas em educação, foram encontrados alguns problemas nas bases de dados: não disponibilização da informação no site, dados não disponíveis para todo período do recorte temporal; e declaração das despesas não consolidada por ano. Sendo assim, em virtude desses fatores o balanço orçamentário anual não foi utilizado como fonte de dados para despesas em educação no ensino médio por UF.

Em seguida, esses dados foram solicitados por meio do serviço de informação ao cidadão relativo à Lei de Acesso à Informação. No mês de julho de 2017, foram enviadas solicitações para 23 UF's. Em quatro (Amapá, Bahia, Distrito Federal, e Piauí) o site para envio da solicitação estava com problemas técnicos, o que impediu o envio das solicitações.

Dentre as UF's que receberam a solicitação, seis UF's a responderam dentro do prazo de 20 dias (Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), mas em alguns casos os dados não foram disponibilizados para todo o período do recorte temporal; em cinco estados (Paraná, Mato Grosso, Ceará, Alagoas, e Rio Grande do Norte) os pedidos foram encaminhados para secretaria de educação e posteriormente respondidos; no Mato Grosso do Sul e no Espírito Santo, a resposta institucional foi a instrução de consultar o SIOPE para obter os dados.

Em virtude da falta de uniformidade das informações declaradas, da não disponibilização dos dados para todos os anos do recorte temporal e da impossibilidade de enviar a solicitação para todas as UF's – pois alguns sites permanecem indisponíveis - os dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação não foram utilizados na análise das despesas em educação no ensino médio.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu art. 52, que todos os poderes e o Ministério Público devem publicar, até trinta dias após o final de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), contendo balanço orçamentário com receitas previstas e arrecadadas; além de despesas empenhadas e liquidadas (BRASIL 2017).

Nesse sentido, os estados consolidam as informações sobre o RREO para o período do exercício financeiro e declaram junto ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)⁵¹. Sendo assim, o SIOPE é uma plataforma

⁵¹ Pinto, Amaral e Castro (2011) afirmam a importância do SIOPE enquanto instrumento de transparência pública dos recursos destinados à educação, porém, também enfatizam as fragilidades no sistema, na

que contém as despesas com educação de ensino médio de modo uniforme, para maioria das Unidades da Federação, no período de 2006 a 2015. Sobre a composição do SIOPE e seus objetivos, Ribeiro e Jesus (2017) argumentam:

Constituído por uma base nacional de receitas e despesas em educação, coletada por meio de sistema eletrônico elaborado para processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tem entre seus objetivos regulamentares, estabelecer um padrão mínimo de oportunidades educacionais, considerando o custo mínimo por aluno, visando assegurar ensino de qualidade para todos os brasileiros. Com essa finalidade, o registro dos dados pelos órgãos estaduais e municipais no Siope permite o cálculo da aplicação de todas as receitas de impostos, contribuições, transferências e outras fontes de recursos utilizadas para pagamento de despesas da educação em cada ente federado, independente de ser vinculada ou não, permitindo computar o gasto total aluno/ano por nível e etapa de ensino (p.4).

Em virtude da disponibilidade dos dados, e uniformidade no modo de apresentação das receitas e despesas de cada ente, o SIOPE foi escolhido como base de dados para verificar a despesa liquidada⁵² com o ensino médio.

O recorte temporal deste trabalho é de 2006 a 2015, porém a análise dos dados levou a conclusão de que a base de dados do SIOPE apresenta inconsistências em seus anos iniciais de implementação.⁵³

Sobre a confiabilidade do SIOPE, Pinto, Amaral e Castro (2011) deparam-se com o mesmo problema ao analisar as despesas por aluno de ensino médio em 2008. Os autores argumentam que os baixos valores da despesa declarados por algumas UF's são, na verdade, valores subdimensionados dos gastos com ensino médio.

Por sua vez, Ribeiro (2017) argumenta que.

medida em que o preenchimento dos dados é realizado pelos próprios entes federados. Como a alimentação do banco de dados do SIOPE é feita por meio de autodeclaração, isso faz com que o sistema fique, por diversas vezes, desatualizado ou com informações equivocadas, já que depende da ação dos servidores públicos dos estados, DF e dos municípios responsáveis pelo preenchimento.

⁵² De acordo com a Lei nº 4.320/1964, que definiu normas gerais sobre direito financeiro para todos os níveis de governo, existem três estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. Na etapa de empenho, a autoridade competente cria para o estado a obrigação de pagamento, pendente ou não da prestação de um serviço. Ademais, caso a prestação de serviço junto à Administração Pública for interrompida, existe a possibilidade de cancelamento do empenho. Na etapa de liquidação, a autoridade competente verifica se o serviço foi prestado de modo adequado ao previsto no contrato administrativo. Caso a despesa tenha sido liquidada, mas não paga no mesmo exercício financeiro, ela será inscrita em restos a pagar do tipo processados. Os restos a pagar processados não podem ser cancelados, isso significa que uma vez liquidada a despesa será necessariamente paga, mesmo que o pagamento não ocorra no mesmo exercício financeiro do empenho. Nesse sentido, a salvaguarda de que a despesa será paga foi o motivo metodológico para coleta de dados sobre despesas liquidadas (BRASIL, 2017).

⁵³ A trajetória completa das despesas reais por aluno de ensino médio (2006-2015) encontra-se no anexo 6 desta dissertação.

Desde 2009, os dados da educação registrados no Siope, integram o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), responsável pela verificação do cumprimento das regulamentações financeiras, contábeis e fiscais (BRASIL, 2011). Esse serviço, além de contribuir para o monitoramento da governança pública, impede que o ente federado inadimplente inicie um novo projeto ou programa mantido por transferências voluntárias, no âmbito do governo federal, enquanto não comprovar o uso correto de recursos aplicados. (p.2)

Tendo em vista a constatação de problemas em relação aos dados declarados pelas UF's nos primeiros anos do SIOPE; e da proibição estipulada para estados e municípios criarem novos projetos e programas governamentais, com recursos provenientes de transferências voluntárias da União, caso as despesas com educação não estejam devidamente declaradas no SIOPE, é possível argumentar que a confiabilidade dos dados declarados se tornou maior a partir de 2009.

Com base na definição do recorte temporal deste trabalho foi elaborada a seguinte tabela sobre a trajetória das despesas com alunos de ensino médio de redes estaduais em cada UF:

Tabela 8- Trajetória das despesas por aluno e comparação entre beneficiários e não beneficiários da complementação financeira da União - rede estadual – a preços de 2017 (IPCA)

Brasil e UF	Valor despesa anual - 2009	Valor despesa anual- 2015	Δ real da despesa % 2009-2015
Beneficiários			
PI	R\$ 3.707,46	R\$ 8.903,43	140,1%
PE	R\$ 1.497,92	R\$ 3.518,65	134,9%
RN	R\$ 2.613,05	R\$ 5.221,71	99,8%
MA	R\$ 3.158,48	R\$ 6.259,47	98,1%
BA	R\$ 3.056,36	R\$ 5.797,15	89,7%
AL	R\$ 1.142,35	R\$ 2.026,53	77,4%
CE	R\$ 3.916,94	R\$ 6.506,26	66,1%
PA	R\$ 2.620,42	R\$ 3.660,37	39,7%
PB	R\$ 2.774,54	R\$ 3.077,72	10,9%
AM	R\$ 2.621,76	R\$ 1.866,81	-28,8%
Não beneficiários			
MT	R\$ 1.044,66	R\$ 4.972,23	376,0%
SP	R\$ 2.882,54	R\$ 10.449,62	262,5%
RJ	R\$ 1.292,64	R\$ 4.169,53	222,6%
MS	R\$ 4.412,30	R\$ 12.262,49	177,9%
AC	R\$ 2.364,07	R\$ 5.700,58	141,1%
MG	R\$ 1.893,90	R\$ 4.289,31	126,5%
ES	R\$ 3.974,29	R\$ 8.550,89	115,2%
TO	R\$ 3.260,97	R\$ 6.606,50	102,6%
RO	R\$ 3.210,96	R\$ 6.405,43	99,5%
RR	R\$ 4.375,39	R\$ 7.968,76	82,1%
SC	R\$ 2.375,97	R\$ 3.602,62	51,6%
PR	R\$ 4.485,66	R\$ 6.681,93	49,0%
DF	R\$ 8.005,86	R\$ 11.305,13	41,2%
AP	R\$ 3.221,04	R\$ 4.165,17	29,3%
RS	R\$ 3.403,15	R\$ 3.857,17	13,3%
SE	R\$ 8.826,99	R\$ 9.683,73	9,7%
GO	R\$ 4.774,49	R\$ 4.402,49	-7,8%

Fonte: Fontes: PNAD (IBGE), Censo Escolar (INEP), SIOPE (FNDE). Elaboração própria.^{54 55}

⁵⁴ Em 2009 o DF não preencheu o relatório resumido de execução orçamentária junto ao SIOPE, nesse sentido, o valor de 2009 corresponde a despesa da UF em 2010. Os dados de AL e MG não foram disponibilizados para os anos de 2014 e 2015, sendo assim, nesses estados a despesa de 2015 é o gasto de 2013. Os dados do RS não foram disponibilizados para os anos de 2013,2014, 2015 e por isso a despesa atribuída a 2015 é, na verdade, o gasto de 2012.

⁵⁵ Os estados de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul não disponibilizam os dados para todos os anos do recorte temporal, sendo assim, para permitir a comparabilidade o valor que consta na tabela correspondente às despesas de 2015, corresponde ao valor do último ano de declaração das despesas com educação no SIOPE, ou seja, 2013 para AL e MG, e 2012 para o RS. Em 2009, as despesas declaradas pelos estados do Acre e Maranhão foram muito baixas, sendo assim, os dados para esses estados correspondem às despesas por aluno em 2010. Já em MS, em 2015, o valor foi muito elevado, portanto, o valor utilizado foi o do ano de 2014.

O critério utilizado para ordenar os estados foi a separação entre beneficiários e não beneficiários da complementação financeira da União, além do crescimento real da despesa por aluno de ensino médio, em ordem decrescente.

A despesa real por aluno de ensino médio da rede estadual de ensino é um dado relevante no que tange a compreensão das desigualdades financeiras entre as diversas Unidades da Federação. Sobre a tabela acima, é válido ressaltar que foram contabilizadas as matrículas de ensino médio estadual em escolas de localização urbana e rural, nesse sentido, a opção de analisar o valor por aluno de modo conjunto teve cunho metodológico, tendo em vista que no SIOPE não estão destrinchados os gastos, por UF, em localização urbana ou rural no ensino médio. Outra questão relevante é a declaração de despesas com valores muito baixos em alguns estados, como pode ser observado no Acre e no Maranhão em 2009.

A despeito desses problemas, o estudo do financiamento da educação em perspectiva comparada tem esse tipo de limitações no Brasil, haja vista que a autonomia administrativa entre os níveis de governo e a baixa capacidade da burocracia de alguns estados pode resultar em problemas como a má alimentação dos bancos de dados públicos.

Com essas ressalvas em mente, é possível aprofundar a discussão sobre a trajetória real dos gastos com educação na etapa de nível médio por Unidade da Federação. A análise será desenvolvida por meio da comparação geral entre os estados, e por meio da comparação entre o grupo de beneficiários e não beneficiários da complementação financeira da União.

Do ponto de vista geral das Unidades da Federação, as que apresentaram maior crescimento real na despesa por aluno de ensino médio foram: Mato Grosso (376,0%); São Paulo (262,5%); Rio de Janeiro (222,6%); Mato Grosso do Sul (177,9%) e Acre (141,1%).

Já as Unidades da Federação com menor crescimento real foram: Sergipe (9,7%); Paraíba (10,9%); Rio Grande do Sul (13,3%); Amapá (29,3%); e Pará (39,7%). Os únicos estados que apresentaram diminuição real na despesa por aluno de ensino médio foram: Amazonas (-28,8%) e Goiás (-7,8%).

É válido enfatizar que a despesa por aluno de ensino médio inclui diversos gastos, como os salários dos profissionais da educação, os investimentos para construção de novas escolas, a compra de material permanente e as despesas em custeio (água, luz, internet, reformas, transporte dos estudantes e compra de material de

escritório), todos qualificados como despesas em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino conforme já abordado na subseção 2.2.

No que tange à comparação entre beneficiários e não beneficiários da complementação financeira, os estados contemplados que demonstraram maior crescimento real da despesa foram: Piauí (140,1%); Pernambuco (134,9%); e Rio Grande do Norte (99,8%). Já entre os não beneficiários da complementação, aqueles que apresentaram maior crescimento real da despesa anual foram: Mato Grosso (376,0%); São Paulo (262,5%); Rio de Janeiro (222,6%) e Mato Grosso do Sul (177,9%).

A partir da análise dos dados sobre crescimento real das despesas com ensino médio, bem como da despesa mensal de cada UF, é possível concluir que o valor do gasto por aluno de ensino médio em cada UF é muito desigual.

O art. 211 da CF/88 prevê que a União exercerá em matéria educacional função redistributiva e supletiva, mediante assistência técnica e financeira, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a promover um padrão mínimo de qualidade de ensino. A complementação financeira via política de fundos é a efetivação dessa obrigação constitucional, e por ser destinada aos estados menos abastados também tem importante papel na redução das desigualdades financeiras entre unidades da federação.

O quadro 6, abordado na subseção 3.1, explicitou quais Unidades da Federação receberam complementação financeira da União, via Fundef e Fundeb, ao menos uma vez de 2006 a 2015. Entre o período inicial deste recorte e o ano final houve crescimento na quantidade de estados beneficiários, em 2006, somente Pará e Maranhão recebiam a complementação financeira, já em 2015, dez estados receberam os recursos suplementares.

Nesse sentido, é possível concluir que houve aumento do número de beneficiários da complementação financeira— entre 2006 e 2015 – esse crescimento tem aspectos positivos e negativos para educação básica e para o financiamento das redes estaduais de ensino. Se por um lado, a complementação financeira da União assegura a disponibilidade de recursos mínimos para as redes estaduais despenderem com educação básica. Por outro lado, o aumento da quantidade de UF's beneficiárias significa que menos estados conseguiram recursos suficientes, a partir da arrecadação própria e das transferências constitucionais, para atingir o valor mínimo por aluno definido pela legislação federal.

A partir dos dados apresentados na tabela 8, pode-se concluir que é necessário que a complementação financeira seja bastante ampliada, do ponto de vista dos valores transferidos, a fim de reduzir desigualdades financeiras entre as redes estaduais de ensino.

Com base nos temas discutidos nesta subseção, despesa média por aluno de ensino médio e complementação financeira da União, a seguir será testada a validade da segunda hipótese desta dissertação: o gasto por aluno de ensino médio, no recorte temporal, cresceu mais, em termos reais, nos estados que receberam complementação financeira da União via Fundef e Fundeb que nos estados não contemplados pela complementação.

A segunda hipótese desta pesquisa é: o gasto por aluno de ensino médio, no recorte temporal, cresceu mais, em termos reais, nos estados que receberam complementação financeira da União via Fundef e Fundeb. Em outros termos, esperava-se que o aumento da despesa por aluno de ensino médio fosse maior em estados beneficiários da complementação, que em relação aos estados não contemplados.

Para maior precisão da análise, é interessante retirar os estados do Acre e do Maranhão, tendo em vista que os valores declarados por essas UF's ao SIOPE em 2009 são inconsistentes.

O crescimento real da despesa de vários estados não beneficiários (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro) foi superior ao crescimento real da despesa do estado com maior crescimento real entre as UF's que receberam a complementação – Piauí, 140,1%. Além disso, na comparação entre beneficiários e não beneficiários é possível constatar que aqueles por diversas vezes apresentaram menor crescimento da despesa em relação aos estados não beneficiários. Um exemplo nesse sentido é a comparação entre Pará (39,7%) e Paraíba (10,9%) – beneficiários - e Santa Catarina (51,6%) – não beneficiário -.

Destarte, conclui-se que a hipótese não se confirma, pois, o crescimento real da despesa de várias UF's não beneficiárias da complementação financeira foi maior que o crescimento da despesa de UF's contempladas pela complementação financeira. Sendo assim, rejeita-se a segunda hipótese desta dissertação.

A partir da conclusão de que o crescimento das despesas por aluno de ensino médio, na rede estadual, não é necessariamente maior nos estados que receberam complementação, é possível argumentar que embora a complementação financeira seja importante para reduzir desigualdades financeiras entre as diversas Unidades da

Federação, é necessário que sejam tomadas outras medidas a fim de reduzir as desigualdades financeiras entre as redes estaduais.

Alguns esforços nesse sentido são: aumentar a participação da União na complementação do Fundeb e aumentar a arrecadação de impostos dos estados menos abastados. Esta medida é um pouco mais complexa, tendo em vista que depende do crescimento econômico estadual, da competição intergovernamental para atrair empresas e outros fatores que podem importar no crescimento da arrecadação de impostos estaduais como o ICMS e o IPVA.

3.3 – Análise sobre a diferença entre receita estimada e despesa por aluno de ensino médio

O próximo assunto a ser abordado é a diferença entre despesa liquidada e receita estimada por aluno de ensino médio. O tópico é bastante relevante e complementar para compreender o financiamento da educação no ensino médio. O objetivo desta seção é estabelecer um paralelo entre o conteúdo discutido no capítulo 2, e este capítulo, além de abordar as diferenças entre o valor estimado por aluno da educação básica no Fundeb e as despesas liquidadas entre as unidades da federação, a fim de verificar se cada delas consegue “cumprir” o valor estimado por aluno pelo fundo.

Conforme abordado no capítulo 2, o preceito constitucional determina que os estados e o Distrito Federal devem aplicar nunca menos de 25% da arrecadação de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento de ensino.

A partir da existência dos fundos contábeis, foram instituídas subvinculações de 15% (Fundef) e de 20% (Fundeb) relativas aos impostos estaduais e algumas transferências estaduais, conforme pode ser observado no quadro 3. Esses recursos são destinados ao financiamento de toda educação básica, conforme discutido no capítulo anterior.

Para o desenvolvimento dessa análise é importante ressaltar dois elementos que podem ser extraídos da estrutura de financiamento da educação básica. Em primeiro lugar, nem todos os recursos disponíveis para financiar o ensino médio são advindos do Fundeb. Em segundo lugar, as constituições estaduais podem ampliar a vinculação de recursos para MDE⁵⁶. Com isso a disponibilidade de recursos para o ensino médio tende a ser superior àquela relativa ao valor estimado por aluno definido no Fundeb.

⁵⁶ Na subseção 2.2, mais precisamente no mapa 1, foi apresentado um panorama sobre a vinculação prevista nas constituições estaduais para educação.

Sobre o primeiro elemento, vale lembrar que o art. 68 da LDB/96 define que os recursos públicos destinados à educação são: os originários de impostos próprios, transferências intergovernamentais e constitucionais, receita do salário-educação e de outras contribuições sociais, receitas de incentivos fiscais, além de outras previstas em lei. Nesse sentido, é possível observar outras fontes de recursos que podem impactar no financiamento do ensino médio nas redes estaduais de ensino, para além dos impostos e transferências. Um exemplo nesse sentido é a contribuição do salário educação, abordado na subseção 2.4, responsável por financiar vários programas suplementares na educação básica, bem como a cota estadual do salário educação.

Ao analisar o financiamento das redes estaduais de educação um ponto central é: 20% dos 25% dos recursos de impostos estaduais (ICMS, ITCMD, e IPVA) e parte das transferências da União aos Estados (Lei Kandir– ICMS, FPE e IPI Exportação)⁵⁷ devem ser destinados ao pagamento de ações em MDE na educação básica; mas é importante ressaltar que os 5% restantes da vinculação, acrescidos do diferencial do percentual previsto em cada constituição estadual, podem ser gastos com qualquer nível ou etapa de ensino.

Em síntese, o que se pretende enfatizar é que o gasto por aluno de ensino médio pode sofrer alterações em virtude da arrecadação de várias fontes, e não apenas em virtude das receitas que compõem o Fundeb. Todavia, como no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) as despesas provenientes das fontes adicionais de receitas para educação não estão discriminadas por etapa de ensino o efeito provável para análise a ser desenvolvida é o subdimensionamento da despesa por aluno de ensino médio.

Sobre as receitas estimadas por aluno de ensino médio, anualmente são elaboradas portarias interministeriais, de autoria do Ministério da Educação e Ministério da Fazenda, que determinam o valor estimado para cada aluno da educação básica.

As portarias interministeriais do MEC/MF (nº 788 de 14.08.2009 e nº 8 de 05.11.2015), que são responsáveis por estabelecer o valor mínimo estimado por aluno de ensino médio do Fundeb para os anos de 2009 e 2015, diferenciam quatro categorias de ensino médio: ensino médio urbano (tipo de estabelecimento); ensino médio rural

⁵⁷ Há outros recursos estaduais (vinculados à educação) que não estão subvinculados ao Fundeb, tais como o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) dos funcionários públicos estaduais e o IOF-ouro, caso o estado seja produtor do metal.

(tipo de estabelecimento); ensino médio tempo integral (modalidade); e ensino médio integrado à educação profissional (modalidade)⁵⁸.

Ainda que o recorte temporal dessa pesquisa seja o período de 2006 a 2015, a confiabilidade dos dados do SIOPE é maior a partir de 2009, conforme já abordado, portanto, optou-se pela análise do período de 2009 a 2015. Sendo assim, foram pesquisadas, no site do FNDE, as normativas que estimaram o valor da receita por aluno da educação básica nas diferentes modalidades de ensino para o Fundeb. A partir dos resultados dessa pesquisa foi elaborada a seguinte tabela, referente ao período de 2009 a 2015.

⁵⁸ Com base no conteúdo abordado no segundo capítulo desta dissertação, mais precisamente na subseção 2.3 que versou sobre a composição do Fundeb (quadro 3) e os fatores de ponderação para distribuição dos recursos do Fundeb (quadro 4), a definição do valor mínimo estimado por aluno ocorre da seguinte forma: calcula-se o valor total da previsão da arrecadação de receitas do Fundeb em cada um dos 27 fundos, depois esse valor é dividido pelo total de matrículas na educação básica. Em seguida, é feita a multiplicação do valor geral de matrícula da educação básica pelos fatores de ponderação (explicitados no quadro 4). Por fim, é definido o valor estimado por aluno da educação básica, em cada Fundeb, de acordo com o tipo e modalidade de ensino. Em 2009, o fator de ponderação do ensino médio foi de 1,20, já em 2015 o fator de ponderação foi de 1,25.

Tabela 9 – Valor anual estimado por aluno (Fundeb) e despesa liquidada por aluno no ensino médio - a preços de 2017 - IPCA (em R\$) – 2009 e 2015

UF	Ano					
	2009 – Valor estimado por aluno (R)	2009 – Despesa por aluno (D)	Diferença 2009 (R-D)	2015 – Valor estimado por aluno (R)	2015 – Despesa por aluno (D)	Diferença 2015 (R-D)
Beneficiários						
PI	R\$2.320,17	R\$3.707,47	R\$ -1.387,30	R\$ 3.382,76	R\$ 8.903,44	R\$ -5.520,68
CE	R\$2.320,17	R\$3.916,94	R\$ -1.596,77	R\$ 3.382,76	R\$ 6.506,26	R\$ -3.123,50
MA	R\$ 2.689,90	R\$ 3.158,48	R\$ - 468,59	R\$ 3.382,76	R\$ 6.259,47	R\$ -2.876,71
BA	R\$2.320,17	R\$3.056,36	R\$ -736,19	R\$ 3.382,76	R\$ 5.797,16	R\$ -2.414,40
RN	R\$2.232,36	R\$ 2.613,06	R\$ -380,70	R\$ 3.464,57	R\$ 5.221,72	R\$ -1.757,15
PA	R\$2.320,17	R\$ 2.620,43	R\$ -300,26	R\$ 3.382,76	R\$ 3.660,38	R\$ -277,62
PE	R\$2.320,17	R\$ 1.497,93	R\$ 822,24	R\$ 3.382,76	R\$ 3.518,66	R\$ -135,90
PB	R\$2.320,17	R\$ 2.774,55	R\$ -454,38	R\$ 3.382,76	R\$ 3.077,72	R\$ 305,04
AL	R\$2.320,17	R\$ 1.142,35	R\$ 1.177,82	R\$ 3.382,76	R\$ 2.026,53	R\$ 1.356,23
AM	R\$2.320,17	R\$ 2.621,77	R\$ -301,60	R\$ 3.382,76	R\$ 1.866,81	R\$ 1.515,95
Não beneficiários						
MS	R\$3.508,87	R\$ 4.412,31	R\$ -903,44	R\$3.941,28	R\$12.262,50	R\$ -8.321,22
DF	R\$3.243,51	R\$ 8.005,87	R\$ -4.762,36	R\$ 4.457,81	R\$11.305,14	R\$ -6.847,33
SP	R\$3.732,61	R\$ 2.882,54	R\$ 850,07	R\$ 4.506,04	R\$10.449,63	R\$ -5.943,59
SE	R\$2.684,25	R\$ 8.826,99	R\$ -6.142,74	R\$ 4.000,71	R\$ 9.683,74	R\$ -5.683,03
ES	R\$4.055,48	R\$ 3.974,30	R\$ 81,18	R\$ 3.894,30	R\$ 8.550,90	R\$ -4.656,60
PR	R\$2.633,09	R\$ 4.485,66	R\$ -1.852,57	R\$ 3.713,10	R\$ 6.681,93	R\$ -2.968,83
RO	R\$2.919,47	R\$ 3.210,96	R\$ -291,49	R\$ 3.713,29	R\$ 6.405,44	R\$ -2.692,15
RR	R\$4.480,71	R\$ 4.375,39	R\$ 105,32	R\$ 5.435,67	R\$ 7.968,77	R\$ -2.533,10
TO	R\$3.295,39	R\$ 3.260,98	R\$ 34,41	R\$ 4.234,72	R\$ 6.606,50	R\$ -2.371,78
AC	R\$3.373,88	R\$2.364,07	R\$1.009,81	R\$ 3.804,16	R\$ 5.700,58	R\$ -1.896,42
MT	R\$3.172,45	R\$ 1.044,66	R\$ 2.127,79	R\$ 3.598,46	R\$ 4.972,24	R\$ -1.373,78
MG	R\$2.792,19	R\$ 1.893,91	R\$ 898,28	R\$ 3.552,86	R\$ 4.289,31	R\$ -736,45
GO	R\$2.780,82	R\$ 4.774,49	R\$ -1.993,67	R\$ 4.051,84	R\$ 4.402,50	R\$ -350,66
RJ	R\$2.614,11	R\$ 1.292,65	R\$ 1.321,46	R\$ 3.888,01	R\$ 4.169,53	R\$ -281,52
AP	R\$3.661,76	R\$ 3.221,04	R\$ 440,72	R\$ 4.599,60	R\$ 4.165,17	R\$ 434,43
SC	R\$3.047,87	R\$ 2.375,98	R\$ 671,89	R\$ 4.243,58	R\$ 3.602,62	R\$ 640,96
RS	R\$ 3.438,10	R\$ 3.403,16	R\$ 34,94	R\$ 4.522,55	R\$ 3.857,17	R\$ 665,38

Fontes: Tabela 8, Portarias interministeriais MEC/MF: nº 788 de 14.08.2009 e nº 8 de 05.11.2015. Elaboração própria.⁵⁹

O critério utilizado para ordenar as Unidades da Federação foi a maior diferença negativa entre o valor estimado por aluno de ensino médio e a despesa para o ano de

⁵⁹ Conforme consta da nota de rodapé 55, os dados da despesa de AC e MA de 2009 correspondem às despesas de 2010. Para AL e MG as despesas de 2015 correspondem aos gastos de 2013. Para o RS as despesas de 2015 correspondem aos gastos do estado em 2012. No MS as despesas de 2015 correspondem aos gastos de 2014. Nesse sentido, as receitas estimadas pelo Fundeb de AC, MA de 2009, são as receitas estimadas para o ano de 2010. Já em MT, as receitas estimadas em 2015 são as receitas estimadas de 2014.

2015, bem como a distinção entre beneficiários e não beneficiários da complementação financeira da União. Em outros termos, quanto mais a despesa supera a receita, mais próximo das primeiras colocações será a posição do estado.

Antes de analisar os dados acima é necessário fazer as seguintes observações: as inconsistências de parte dos dados disponíveis no SIOPE, já discutidas anteriormente, também são válidas para a tabela acima; as estimativas de receita com valores iguais, como no Maranhão, Piauí e outros - significa que para esses estados estava prevista a complementação financeira da União; embora os valores destinados às redes em virtude das matrículas no ensino médio sejam diferentes em virtude da modalidade de ensino e do tipo da escola, estes serão analisados de modo conjunto.

No Relatório Resumido de Execução Orçamentária, as despesas referentes à arrecadação de impostos vinculados à educação, bem como decorrentes dos recursos provenientes do Fundeb estão discriminadas, o que permitiu o cálculo do gasto por aluno em cada UF.

Cabe salientar que as despesas liquidadas observadas no SIOPE não são necessariamente todas as despesas de cada ente com ensino médio; e o ensino médio não é custeado apenas com recursos provenientes da política de fundos.

Entre os valores da receita prevista por matrícula, a que tem o menor valor estimado por aluno é a de ensino médio urbano, tendo em vista que os custos de manutenção dos alunos em redes urbanas em turno parcial tendem a ser menores que aqueles das outras categorias. Para o desenvolvimento desta pesquisa seria mais apropriado separar as matrículas e despesas com ensino médio entre estabelecimentos urbanos e rurais. Porém, no SIOPE, os gastos com ensino médio não estão discriminados quanto ao tipo de estabelecimento, se urbano ou rural.

Destarte, apesar de compreender que as despesas com alunos de escolas urbanas e rurais são divergentes, na tabela acima as despesas liquidadas com alunos de redes urbanas ou rurais foram analisadas de forma conjunta. Além disso, tendo em vista que a maioria das matrículas em redes estaduais é feita em escolas urbanas, o parâmetro de despesa mínima por aluno de ensino médio foi o gasto por aluno nas escolas urbanas.

A partir de todas essas considerações é possível analisar o conteúdo da tabela. Um aspecto relevante é de que valor estimado por aluno de ensino médio cresceu, em termos reais, entre 2009 e 2015, em quase todas as UF's, com exceção do Espírito Santo. Já o crescimento da despesa por aluno de ensino médio, em termos reais, ocorreu

em 25 UF's, os únicos estados que não aumentaram a despesa por aluno de ensino médio foram Amazonas e Goiás.

Embora seja possível observar o crescimento mútuo da estimativa de valor por aluno e da despesa com estudantes de ensino médio em 24 UF's, o ritmo de crescimento dessas duas variáveis é bastante diferente. Em cinco estados (Pará, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Sul) o crescimento da estimativa do valor por aluno foi superior ao crescimento real da despesa por estudante. Já em 19 UF's o crescimento da despesa foi superior ao crescimento da estimativa.

No ano de 2015, 21 UF's gastaram valores superiores às estimativas de receita por aluno do Fundeb, sendo que um dos elementos que explica o crescimento da despesa é a utilização de recursos de impostos que não compõem a cesta do Fundeb na etapa de ensino médio. Nesse sentido, é possível argumentar que houve avanços, já que mais estados gastaram acima do valor estimado por aluno de ensino médio.

Tendo em vista que há mais fontes para o financiamento do ensino médio que as disponíveis para composição do Fundeb o resultado esperado era de que a despesa superasse o valor da receita estimada pelo Fundeb. Nesse sentido, quando as colunas com as diferenças entre receitas e despesas apresentam resultados negativos, ocorre o que era previsto, mas quando o resultado é positivo, significa que as receitas do Fundeb foram superiores às despesas, e o resultado obtido é oposto ao esperado.

No ano de 2009, em 14 UF's a estimativa de receita foi superior às despesas liquidadas, o que contrariou a previsão. Já em 13 UF's o resultado obtido foi o esperado, ou seja, despesas superaram a estimativa de receita via Fundeb.

Entre as beneficiárias da complementação financeira da União, em 2009, Alagoas (R\$ 1.177,82), e Pernambuco (R\$ 822,24) contrariaram as expectativas de despesas superiores às estimativas de receitas. Entre as UF's não beneficiárias da complementação, onze não confirmaram a expectativa de despesas maiores que a estimativa de receita. Dentre essas, destacam-se: Mato Grosso (R\$ 2.127,78), Rio de Janeiro (R\$ 1.321,46), Acre (R\$ 1.009,81), Minas Gerais (R\$ 898,28) e São Paulo (R\$ 850,07).

Entre o grupo dos beneficiários da complementação financeira da União em 2009, sete estados tiveram a despesa superior à estimativa de receitas do Fundeb, entre esses se destacam: Ceará (R\$ -1.596,77); Piauí (R\$ -1.387,30) e Bahia (R\$ -736,19). Já entre os não beneficiários, seis apresentaram despesa superior às estimativas de receita,

dentre esses se destacam: Sergipe (R\$ -6.142,74); Distrito Federal (R\$ -4.762,36)⁶⁰ e Goiás (R\$ -1.993,67).

Entre 2009 e 2015, o cenário foi alterado consideravelmente. Em 2015, 21 UF's gastaram, por aluno de ensino médio, mais que a receita mínima estimada, o que pode ser considerado um avanço significativo para o financiamento da educação na etapa de ensino médio.

Conforme já abordado, o fato de despesa superar a estimativa de receita é um indicativo de que os governos estaduais fizeram um esforço maior para aplicar recursos no ensino médio. Esse esforço pode ter ocorrido, por exemplo, através da destinação de parte dos 5% (vinculados à educação, mas não ao Fundeb) para etapa de ensino médio. Outro possível fator explicativo para o aumento das despesas, em relação às receitas advindas do Fundeb, é a maior aplicação de recursos advindos do FNDE, por meio de programas federais (abordados na subseção 2.4) ou também no fato dos estados aportarem mais recursos, advindos da cota-estadual do salário-educação, na etapa de ensino médio.

Além disso, nas Unidades da Federação em que a vinculação de impostos é maior, como no Rio de Janeiro e Mato Grosso (35%, conforme apontado pelo mapa 1), é possível observar que, em 2009, o valor da estimativa de receita foi superior à despesa liquidada, já em 2015, a despesa foi superior ao valor de estimativa de receita por aluno.

No ano final do período do recorte temporal, das unidades da federação não contempladas pela complementação financeira da União, apenas três não confirmaram as expectativas de despesas superiores às despesas - Rio Grande do Sul (R\$ 665,38) Santa Catarina (R\$ 640,96) e Amapá (R\$ 434,43). É válido destacar que mesmo entre as UF's que cumpriram as expectativas, ainda há diferenças consideráveis. No Distrito Federal, por exemplo, as despesas superaram a estimativa de receita em R\$ 6.847,33, já no estado do Rio de Janeiro a despesa superou a receita em R\$281,52. A diferença entre estes valores demonstra que mesmo entre estados não beneficiários da complementação a desigualdade financeira é considerável.

Por sua vez, entre as Unidades da Federação beneficiárias da complementação financeira da União, novamente, em três delas - Amazonas (R\$ 1.515,95), Alagoas (R\$

⁶⁰ Além dos recursos previstos no Art 68 da LDB/96, o Distrito Federal conta com uma fonte de receita adicional para execução de serviços públicos para educação, que é o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), previsto na Lei 10.633/2002. Nesse sentido, o esperado era de que as despesas com ensino médio fossem ainda maiores que as receitas estimadas pelo Fundeb. Porém, como as despesas oriundas de recursos do FCDF não foram discriminadas por etapa de ensino no SIOPE, os recursos do fundo constitucional não foram contabilizados na análise da tabela 9.

1.356,23) e Paraíba (R\$ 305,04) não confirmaram a expectativa de despesas com ensino médio superiores às estimativas de receitas via Fundeb. Do ponto de vista normativo, uma explicação bastante significativa para o valor por aluno do Fundeb ser superior às despesas por aluno no ensino médio está no art. 21 da lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, cujo o conteúdo foi reproduzido a seguir.

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública [...]§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária (BRASIL, 2017).

É válido ressaltar que a atribuição prioritária dos estados e do Distrito Federal ⁶¹, consoante ao art. 211 da CF/88, é o ensino médio, mas também o ensino fundamental. Ou seja, nas Unidades da Federação que apresentam diferença positiva entre valor estimado das despesas por aluno, é possível que os recursos provenientes do Fundeb e da complementação financeira da União tenham sido majoritariamente destinados aos anos finais do ensino fundamental, e não para o ensino médio.

Ao analisar o RREO de 2015, dos seis estados com despesas menores que a estimativa de receita por aluno – Amazonas, Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Amapá – é possível constatar que as despesas com ensino fundamental, em termos absolutos, superaram os valores despendidos com ensino médio por aluno. No Rio Grande do Sul e em Alagoas, que não disponibilizaram a declaração de despesas em 2015, mas no último ano de declaração desses estados, 2012 (RS) e 2013 (AL) a despesa com ensino fundamental, via Fundeb, também superou a despesa com ensino médio.

É possível concluir sobre a última tabela que, entre 2009 e 2015, houve uma tendência geral de aumento das despesas por aluno de ensino médio em relação à estimativa de receita por aluno via Fundeb. Isso se confirma na medida em que, no ano de 2009, treze UF's não conseguiram atingir o valor estimado por aluno de ensino médio, ao passo que, em 2015, esse número foi reduzido para seis, em virtude do maior aporte de recursos vinculados à MDE (daqueles que não compõem o Fundeb) para etapa de ensino médio. Além disso, é válido ressaltar a existência de subdimensionamento das

⁶¹ Conforme já abordado no capítulo 1 o Distrito Federal acumula as competências de estados e municípios, sendo assim a atribuição prioritária, no que tange à educação, do DF envolve educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

despesas com ensino médio, em virtude da não discriminação dos recursos provenientes do salário-educação no SIOPE.

Em síntese, as principais conclusões sobre as desigualdades educacionais e financeiras abordadas no capítulo são: consoante à primeira seção do capítulo, há desigualdades no acesso à educação, para jovens com 15 a 17 anos, e se as taxas de crescimento da TLM se mantiverem, a tendência é de que estas ainda permaneçam nos próximos anos, e apenas uma unidade da federação, Mato Grosso, poderá cumprir a meta 3 do PNE. Acerca da segunda seção, é possível concluir que o gasto por aluno de ensino médio das diversas unidades da federação é bastante desigual. No que tange à terceira seção, houve crescimento da despesa por aluno de ensino médio, entre 2009 e 2015, em relação à estimativa de receitas por aluno do Fundeb em 21 UF's.

O objetivo central deste capítulo foi traçar um panorama comparativo entre estados, em relação à trajetória das matrículas e despesa média por aluno de ensino médio Além de testar as seguintes hipóteses: (1) Unidades da Federação que receberam complementação financeira da União, via Fundef e Fundeb, entre 2006 a 2015, têm menor Taxa Líquida de Matrícula no ensino médio, que UF's que não receberam a complementação; (2) o gasto por aluno de ensino médio, no recorte temporal, cresceu mais, em termos reais, nas UF's que receberam complementação financeira da União via Fundef e Fundeb.

O resultado da pesquisa foi a confirmação parcial da primeira hipótese, tendo em vista que o argumento é válido para 23 das 27 Unidades da Federação; e de rejeição da segunda hipótese, pois em diversos estados não beneficiários da complementação financeira da União o crescimento real das despesas por aluno de ensino médio foi superior àquele da maioria dos estados beneficiários desta complementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema desta dissertação foi o financiamento dos sistemas estaduais de educação e as desigualdades educacionais e financeiras no ensino médio. Esse tema foi discutido ao longo dos três capítulos deste trabalho, mas é importante lembrar os principais pontos de conclusão de cada etapa da pesquisa. Nesse sentido, as considerações finais serão divididas da seguinte forma: recapitulação das conclusões de cada capítulo; proposições para melhoria do quadro de desigualdades; resultados da pesquisa; limitações da pesquisa; e agenda para pesquisas futuras.

No primeiro capítulo foram discutidos elementos teóricos sobre neoinstitucionalismo histórico, dependência de trajetória, federalismo e conceito de desigualdades. Sobre esses temas, as principais conclusões foram: a definição de neoinstitucionalismo histórico como normas e regras que influenciam o comportamento dos atores políticos é válida para o contexto da educação; quanto à dependência de trajetória, as decisões passadas condicionam, em certo grau, as decisões presentes e futuras das instituições, e para reforçar esse o argumento foi abordada a transição do Fundef para o Fundeb; o federalismo é um elemento estrutural da forma do Estado brasileiro, sendo destrinchado nas vertentes política, fiscal e educacional; por fim, foram abordados os conceitos de desigualdades, e explicitadas as razões para escolha da Taxa Líquida de Matrícula como indicador da desigualdade educacional, bem como foi explicitado que o indicador para desigualdades financeiras seria o gasto por aluno de ensino médio nas redes estaduais.

O segundo capítulo versou sobre a estrutura de financiamento do ensino médio por meio dos seguintes temas: histórico do financiamento da educação no Brasil; vinculação de impostos para educação; classificação de manutenção e desenvolvimento de ensino; Fundef e Fundeb; complementação financeira da União via Fundef e Fundeb; e, por fim, Salário-Educação.

Sobre esses temas, as principais conclusões foram: conforme apontado por Carvalho (2016), o movimento de vinculação de recursos para educação básica, entre 1934 a 1988, tem sentido pendular, com maior vinculação em períodos mais democráticos e retirada da vinculação em períodos mais autocráticos; a Constituição Federal de 1988 vinculou recursos da arrecadação de impostos e transferências dos entes políticos para despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino, 18%, 25%,

25%, para União, estados, DF e municípios, respectivamente; O Fundef e o Fundeb, este ainda em vigor, como instrumentos centrais para o financiamento da educação básica no Brasil; a parcela estadual da cota do salário educação tem efeito redistributivo intra-estadual, porém não altera de forma expressiva as diferenças interestaduais.

O terceiro capítulo abordou as desigualdades educacionais e financeiras nas redes estaduais de ensino médio. A abordagem se desenvolveu por meio dos seguintes temas: trajetória das matrículas no ensino médio, Taxa Líquida de Matrícula e distância de cada UF para o alcance da meta 3 do Plano Nacional de Educação; trajetória da despesa média por aluno de ensino médio; e a comparação entre o valor estimado por aluno via Fundeb e a despesa liquidada por aluno de ensino médio nas 27 unidades da federação.

Acerca das desigualdades educacionais e financeiras, as principais conclusões foram: A Taxa Líquida de Matrícula das UF's é distinta na comparação entre Unidades da Federação; há desigualdades no acesso à educação, para jovens na faixa etária de 15 a 17 anos, e que, além disso, se as taxas de crescimento da TLM se mantiverem no ritmo do período analisado, a tendência é de que as mesmas desigualdades ainda permaneçam nos próximos anos, e apenas uma unidade da federação, o estado do Mato Grosso, poderá cumprir a meta 3 do PNE até 2024; foi possível constatar a existência de significativas desigualdades financeiras no gasto por aluno de ensino médio nas diversas Unidades da Federação; por fim, verificou-se que houve crescimento da despesa por aluno de ensino médio, entre 2009 e 2015, em relação à estimativa de receitas por aluno do Fundeb, em 21 UF's.

Quanto à primeira hipótese, as Taxas Líquidas de Matrícula dos estados que receberam complementação financeira da União, entre 2006 e 2015, via Fundef e Fundeb foram menores que as dos estados não contemplados pela complementação financeira na maioria das UFs, com exceção do: Ceará, Amazonas, Sergipe, Rondônia e Acre. O que permite a conclusão de que a primeira hipótese é válida para 23 das 27 UF's do Brasil.

No que tange à segunda hipótese, esperava-se que com o auxílio da União o crescimento real das despesas por aluno de ensino médio fosse maior nas UF's que receberam complementação financeira entre 2009 e 2015. Todavia, os dados comprovaram que o crescimento real das despesas de várias UF's não beneficiárias da complementação financeira (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro) foi superior ao crescimento real da despesa do estado do Piauí (UF

contemplada pela complementação com maior crescimento real). Sendo assim, é possível refutar a segunda hipótese.

De modo geral, artigos, dissertações e teses buscam produzir conhecimento sobre determinada área, mas também é possível argumentar que o sentido de produzir trabalhos científicos é tentar alterar a realidade em que vivemos. Nesse sentido, foram elaboradas propostas a fim de reduzir desigualdades apresentadas no trabalho, tanto no que tange ao acesso à educação, como em relação à despesa por aluno de ensino médio nas redes estaduais.

Para desigualdades educacionais uma alternativa é promover políticas de distribuição de renda para que jovens com menor condição socioeconômica se matriculem no ensino médio. Alves e Silva (2013) defendem que é necessário observar as desigualdades educacionais não apenas do ponto de vista estadual ou regional, pois existem diferentes tipos de estratos populacionais dentro de um mesmo município. Os autores reforçam esse argumento a partir da análise de bairros do município de Goiânia, ao comparar dados da PNAD e demonstrar que grupos com menor nível socioeconômico têm menor acesso às escolas públicas.

Nesse sentido, uma alternativa para aumentar a TLM no ensino médio, bem como a permanência de jovens nesta etapa de ensino é a distribuição de bolsas de estudos nas escolas públicas para alunos de baixa renda, situados em áreas com baixo acesso à educação, mediante comprovação de presença e de rendimento escolar. Essas bolsas seriam um incentivo para que os jovens de baixa renda, mais suscetíveis a deixarem ou não se matriculem nas escolas em virtude do aspecto econômico, permaneçam no ambiente escolar. A julgar pela situação financeira da maioria dos estados e municípios, essa política de distribuição de renda teria de ser subsidiada com recursos do governo federal.

Em relação às desigualdades financeiras, uma alternativa que já possui respaldo legislativo é a PEC nº 24/2017⁶², que visa tornar o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da educação básica. A proposição legislativa revoga o Art. 60 do ADCT e inclui o Fundeb dentro do texto do Art. 212 da CF/88.

Ademais, a PEC nº 24/2017 propõe mudanças em relação ao texto que hoje vigora sobre o Fundeb. As principais alterações são: acréscimo na cesta de impostos e

⁶² A observação do andamento legislativo da PEC nº 24/2017 ocorreu no dia 13/11/2017. Mais informações disponíveis em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129778>>.

transferências que compõem o fundo; aumento substancial no percentual de complementação financeira da União; e utilização do critério do custo-aluno qualidade para definir os fatores de ponderação e de distribuição do fundo. Entre essas, é importante destacar o aumento do valor da complementação financeira da União.

Atualmente, o valor da complementação financeira da União corresponde a, no mínimo, 10% do valor total dos vinte e sete fundos contábeis. De acordo com essa proposta legislativa, a partir do sexto ano de implementação a complementação financeira da União deve corresponder a, no mínimo, 50% do valor total do Fundeb. [Esse crescimento significativo da contribuição da União ao fundo, pode reduzir as desigualdades financeiras entre as UF's, e, por consequência, aumentar os recursos disponíveis para a educação, com impacto na despesa por aluno de ensino médio.

Durante a etapa de revisão bibliográfica, a literatura já apontava possíveis entraves para o desenvolvimento da pesquisa a respeito do financiamento da educação no ensino médio. Nesse sentido argumentam Pinto, Amaral e Castro (2011):

“Por incrível que possa parecer, o maior desafio de [...] analisar os gastos do ensino médio no Brasil – é, precisamente, descobrir quais são, efetivamente, os gastos com ensino médio no Brasil. Isso porque, até hoje, não obstante os avanços feitos pelos órgãos públicos no levantamento e disseminação de informações de gastos educacionais, ainda não existe uma confiabilidade plena nos dados disponibilizados. (p.643).

A partir dessa percepção inicial, além dos esforços para encontrar bases de dados sobre despesas estaduais com ensino médio a limitação central da pesquisa foi a inconsistência dos dados declarados pelos estados, no SIOPE, principalmente nos anos iniciais do recorte temporal, de 2006 a 2008. Ademais, outras limitações encontradas foram: a declaração de despesas com valores muito baixos ou altos; a não discriminação das despesas de ensino médio quanto ao tipo de estabelecimento, se urbano ou rural; o relatório resumido de execução orçamentária não disponível para todos anos do recorte temporal; e a não discriminação das despesas do salário educação por etapa de ensino.

Com base nas conclusões, resultados e limitações apresentadas acima, alguns temas podem ser sugeridos como agenda de pesquisa futura para dar continuidade a esta pesquisa: o estudo a respeito das desigualdades educacionais e financeiras nas redes municipais de ensino, nas etapas de educação infantil ou ensino fundamental; estudos de caso nas UFs para análise mais aprofundada dos contextos educacional e financeiro, sobretudo, no estado de Mato Grosso, a fim de compreender os fatores levaram ao crescimento da Taxa Líquida de Matrícula entre 2006 e 2015; análise dos efeitos do salário educação no financiamento do ensino médio; e comparação entre as despesas por

aluno de ensino médio no Brasil (geral), das UF's (cada uma) e países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografia

ALVES, Thiago; SILVA, Rejane Moreira da. Estratificação das oportunidades educacionais no Brasil: contextos e desafios para a oferta de ensino em condições de qualidade para todos. **Educação & Sociedade**., Campinas, v. 34, n. 124, p. 851-879, setembro 2013.

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227145, 2017.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica. 2014. **Tese (Doutorado em Educação)** - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31, dezembro. 2001.

_____, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de; BRAGA, Daniel Santos. Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal. **Revista educação**, Belo Horizonte, v. 32, n. 3, p. 247-266, Setembro. 2016.

BORGES, Gabriel Mendes; CAMPOS, Marden Barbosa; SILVA, Luciano Gonçalves de Castro. **Transição da estrutura etária no Brasil**: oportunidades e desafios para sociedade nas próximas décadas. Rio de Janeiro. 2015. p.1-12.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL, Nara

Pimentel (Orgs). **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99 a 134.

_____, Cristina Helena Almeida de. Mapeamento do financiamento à educação superior estadual no Brasil: da vinculação de recursos e da evolução dos gastos com pessoal, custeio e investimento. **Seminário Nacional Universitas**. 2014, p. 9-26.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Fatores de Ponderação do Fundeb 2007-2015**. Disponível em:<
http://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/25072014_ponderaes_Fundeb_2007-2015.pdf> - Acesso em dezembro de 2017.

COSTA, Caroline Limberger. **Federalismo no Brasil e no Mundo**: um delineamento histórico e crítico sobre a separação de poderes. Universidade de Santa Cruz do Sul. 2011, p. 1 - 11.

COSTA, Gustavo Cavalcanti. **O federalismo dinâmico regional**: o processo federativo no constitucionalismo brasileiro. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Pernambuco, 2013, p 1-152.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. Fundos Federais – Um diagnóstico. Monografias premiadas pelo IV prêmio SOF. **Novas abordagens do Orçamento Público**. 2011, p. 1-64.

CAMARGO, Paulo de. Parceria em descompasso. **Revista Educação**. Fevereiro de 2012, p 23 -30.

DIAS, Fernando Álvares Correia. O controle institucional das despesas com pessoal. **Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal**. Textos para discussão 54. Brasília, fevereiro, 2009, p 1-35.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, setembro. 2013

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de Souza. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Revista em aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015

HALL Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. Tradução: Gabriel Cohn. **Revista Lua Nova** nº 58. 2004.

HOBBSBAWM, E. J. A era das revoluções. 9.ed. **São Paulo: Paz e Terra**, 1996.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo (SP), Editora Saraiva – 2011

LISNIEWSKI, Simone Aparecida. Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação. **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 61 a 97.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. 337 f. **Tese (Doutorado em Educação)** -Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MATTOS, Enlison; ROCHA, Fabiana; ARVATE, Paulo. Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 239-267, junho 2011.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. **Economia aplicada**. Ribeirão Preto, v. 12, n. 4, p. 677-706, dezembro. 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação; ADRIÃO, Theresa. Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB 3. ed São Paulo **Xamã**, 2007. p.15-41.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO. Theresa (org); CATANI, Afrânio Mendes; PINTO, José Marcelino de Rezende [et al.] – Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB – 2.ed. – São Paulo. **Xamã**. p. 2007.

PENNA, Christiano et al. Análise das disparidades de bem-estar entre os estados do Brasil. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 51-78, março. 2013.

PINHEIRO, Guilherme Pereira. O Federalismo de Competição: contexto histórico, institucional e jurídico. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). **Revista VirtuaJus**, Volume 2, 2007, p 1-16.

PINHO, Rodrigo César Rebello. Da organização de Estado, dos poderes e histórico das constituições. São Paulo: **Saraiva**, 2005. Volume 18, 2. ed. 166p.

PINTO, Jose Marcelino de Rezende; AMARAL, Nelson Cardoso; CASTRO, Jorge Abrahão de. O financiamento do Ensino Médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. **Educação e Sociedade**., Campinas, v. 32, n. 116, p. 639-665, setembro. 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade** Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, outubro. 2007

_____, José Marcelino de Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Caderno de Pesquisas**. São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, Setembro. 2014

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal**: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 71 a 88.

RIBEIRO, Andreia Couto. **Os governos estaduais e o cumprimento dos limites constitucionais de gastos com educação:** um estudo do SIOPE. 2017, p.1 a 13.

_____, Andreia Couto; JESUS, Wellington Ferreira de. Heterogeneidades regionais no gasto aluno/ano da educação básica: um estudo do SIOPE. V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – **FINEDUCA**. Natal. 2017.

ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL, Nara Pimentel (Orgs). **Organização da educação brasileira:** marcos contemporâneos Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. P. 99 a 134.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Volume 31, nº 3. dezembro, 2015, p.511-530.

SAMPAIO, Victor Hugo Barreto de Sena; OLIVEIRA, Rodrigo Lima de. Trajetória histórica do Programa Dinheiro Direto na Escola de 1995 a 2014. Apresentação no V Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – **FINEDUCA**. Natal. 2017.

SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão de. Fundo de Participação dos Estados (FPE): perspectivas de mudança. **Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa**. Abril 2011, p 2-17

SHIKIDA; Cláudio. Djissei; ARAÚJO, Ari Francisco. **Federalismo?** Sim. Mas qual Federalismo? Minas Gerais. 2008, p 1-11.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil:** O perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. Câmara dos Deputados. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR). 2009, p 1-52.

UNESCO, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. **International Standard Classification of Education**. Unesdoc- Database. 2011, p 1-85.

ZICCARDI, Alicia. **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía**: los limites de las políticas sociales em América Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2001.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Fundos multigovernamentais e seus efeitos redistributivos no financiamento da educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb. XVI **Prêmio Tesouro Nacional** – 2011. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVIPremio/politica/MHpfceXVIPTN/Tema_3_MH2.pdf> Acesso em novembro de 2017.

Bancos de dados

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio** (IBGE) 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202>> - Acesso em setembro de 2017

_____, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica** (IDEB). Disponível em <<http://ideb.inep.gov.br> /> Acesso em setembro de 2015.

_____, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio **Teixeira Sinopse Estatística da Educação Básica 2015**. Brasília: INEP, 2016. Disponível em <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>> - Acesso em janeiro de 2018

_____, Ministério da Fazenda, **Carga Tributária no Brasil 2015**: análise por tributos e bases de incidência. – Disponível em - <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-eaduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>> - Acesso em abril de 2017.

Legislação

BRASIL, **Constituição Federal de 1988** – Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso
em maio de 2017.

_____, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Entendendo o Salário Educação**. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>> Acesso em dezembro de 2017.

_____, Constituição Federal de 1988. **Cláusulas Pétreas** – Disponível em: <
<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/clausula-petrea/>> acesso em
Abril de 2017.

_____, Plano Nacional de Educação (PNE). **Lei nº 13.005/2014** – Disponível
em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm> Acesso
em Setembro de 2017

_____, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional: Lei Complementar nº
87/1996 – **Lei Kandir 2014** – Disponível em: <
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_lei_kandir.p
df](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_lei_kandir.pdf)> - Acesso em outubro de 2017.

_____, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional: **Fundo de Participação dos Estados (FPE) 2017** – Disponível em: <
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf>
- Acesso em novembro de 2017.

_____, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional: **Fundo de Participação dos Municípios (FPM) 2013** – Disponível em:
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>
- Acesso em novembro de 2017.

_____, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional: **IPI- Exportação 2017**
– Disponível em
:<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_ipi.pdf>

- Acesso em outubro de 2017.

_____, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional: **ITR 2014** – Disponível

em:<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_itr.pdf>

Acesso em novembro de 2017.

_____. Senado Federal. **Pacto Federativo**. Discussões de 2015. Disponível em: <

http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pactofederativo/@@images/arquivo_pdf/>. Acesso em maio de 2017

_____. Lei nº 12.527/2011. **Lei de Acesso à Informação (LAI)** Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em

janeiro de 2018.

_____. Lei nº 9.394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**.

Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em

maio de 2017

_____, Lei nº 4.320/1964. **Lei Geral do Orçamento**. Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em janeiro de 2018.

_____. Lei nº 9.424/1996. **Lei que regulamenta o Fundef**. Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em novembro de 2017

_____. Lei complementar nº 101/2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso

em agosto de 2017

_____. **Lei complementar nº 62/1989**. Regulamenta os Fundos de Participação

Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em

outubro de 2017

_____. **Emenda à Constituição nº 84/2014** Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc84.htm>. Acesso
em novembro de 2017

_____. Emenda à Constituição nº 95/2016. **Novo Regime Fiscal**. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso
em janeiro de 2018

Anexo I - Crescimento populacional - população residente, de 15 a 17 anos, em cada Unidade da Federação

Brasil, Grande Região e UF	Ano									Crescimento %
	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2006-2015
Brasil	10.470.643	10.282.150	10.401.948	10.513.164	10.715.332	10.590.075	10.642.343	10.547.337	10.637.612	1,6%
Norte	951.434	984.566	1.016.117	991.160	1.090.933	1.027.209	1.061.192	1.049.761	1.088.544	14,4%
RO	107.088	94.758	101.467	104.892	117.912	104.402	101.524	88.407	108.613	1,4%
AC	47.981	45.748	43.124	40.233	51.824	49.023	53.652	54.262	57.810	20,5%
AM	201.509	223.441	240.816	225.460	234.543	231.951	245.163	242.636	232.381	15,3%
RR	24.673	25.242	24.143	26.511	26.787	34.607	28.765	31.368	32.448	31,5%
PA	440.790	470.452	479.946	466.349	515.021	464.726	480.438	505.743	521.551	18,3%
AP	44.900	39.810	36.622	42.417	51.005	57.898	50.397	47.752	48.879	8,9%
TO	84.493	85.115	89.999	85.298	93.841	84.602	101.253	79.593	86.862	2,8%
Nordeste	3.229.786	3.179.513	3.175.387	3.281.739	3.335.171	3.289.453	3.230.771	3.239.023	3.250.373	0,6%
MA	463.318	436.110	407.155	417.038	424.084	413.591	460.063	446.947	452.479	-2,3%
PI	203.738	189.818	169.365	183.460	197.480	205.830	189.196	201.244	195.319	-4,1%
CE	494.952	487.306	511.989	526.451	547.813	551.263	535.594	506.184	489.488	-1,1%
RN	184.282	173.971	172.500	197.596	199.458	181.332	181.526	183.528	177.325	-3,8%
PB	223.555	226.267	219.441	224.501	230.107	214.917	212.190	195.562	208.798	-6,6%
PE	494.561	521.297	501.796	518.786	521.669	508.258	502.952	487.065	519.331	5,0%
AL	198.458	187.880	189.596	230.790	223.941	226.024	187.653	214.780	199.472	0,5%
SE	109.754	112.498	122.348	129.721	112.450	132.474	122.216	131.581	131.237	19,6%
BA	857.168	844.366	881.197	853.396	878.169	855.764	839.381	872.132	876.924	2,3%
Sudeste	4.083.122	3.953.273	4.014.921	3.938.721	4.041.298	4.033.780	4.148.600	4.091.334	4.116.671	0,8%
MG	1.118.922	1.046.404	1.098.337	1.041.353	1.051.186	1.092.298	1.079.206	1.053.179	1.067.854	-4,6%
ES	197.724	186.159	198.786	180.570	193.695	189.027	193.108	195.120	187.709	-5,1%
RJ	748.985	727.512	713.836	752.140	816.392	781.851	830.224	758.081	791.803	5,7%
SP	2.017.491	1.993.198	2.003.962	1.964.658	1.980.025	1.970.604	2.046.062	2.084.954	2.069.305	2,6%
Sul	1.447.097	1.411.799	1.434.397	1.509.586	1.491.219	1.458.323	1.410.211	1.412.332	1.403.795	-3,0%
PR	568.162	579.068	575.497	582.612	602.289	557.364	537.670	527.320	558.157	-1,8%
SC	348.048	310.937	317.985	353.136	339.188	328.858	325.924	349.154	322.451	-7,4%
RS	530.887	521.794	540.915	573.838	549.742	572.101	546.617	535.858	523.187	-1,5%
Centro-Oeste	759.204	752.999	761.126	791.958	756.711	781.310	791.569	754.887	778.229	2,5%
MS	138.099	137.673	132.761	141.070	133.646	140.543	120.601	120.524	125.042	-9,5%
MT	170.929	164.256	187.384	176.876	188.906	173.977	183.507	158.496	160.697	-6,0%
GO	312.581	324.919	315.106	335.984	303.225	339.345	353.730	332.842	331.852	6,2%
DF	137.595	126.151	125.875	138.028	130.934	127.445	133.731	143.025	160.638	16,7%

Fonte: PNAD (IBGE) 2006 e 2015. Elaboração própria.

Fonte: PNAD (IBGE) 2006 e 2015. Elaboração própria.

Anexo estatístico

Anexo 2 - Trajetória das matrículas no ensino médio (2006 a 2015)

Brasil, Grande Região e UF	Ano										Crescimento % 2006-2015
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Brasil	8.906.820	8.264.816	8.272.159	8.337.160	8.357.675	8.400.689	8.377.942	8.314.048	8.301.380	8.076.150	-9,3%
Norte	755.773	706.654	704.776	723.760	738.922	754.617	772.595	778.522	789.024	789.324	4,4%
RO	59.921	57.852	59.746	61.066	61.617	65.411	65.762	65.015	65.223	64.827	8,2%
AC	32.044	30.108	32.551	34.765	36.295	38.502	39.273	41.693	42.245	43.510	35,8%
AM	163.826	148.051	158.035	160.642	162.113	169.842	181.519	185.228	189.948	189.743	15,8%
RR	17.085	16.745	17.055	17.512	18.463	19.757	21.055	21.916	22.721	22.995	34,6%
PA	370.287	348.065	331.524	346.796	356.885	352.602	356.554	355.976	359.736	359.979	-2,8%
AP	37.225	35.406	35.257	37.013	37.871	37.983	39.122	37.536	38.626	39.616	6,4%
TO	75.385	70.427	70.608	65.966	65.678	70.520	69.310	71.158	70.525	68.654	-8,9%
Nordeste	2.692.512	2.486.394	2.488.341	2.512.783	2.424.793	2.401.382	2.354.470	2.311.536	2.267.412	2.214.168	-17,8%
MA	327.768	309.960	319.028	319.649	318.288	312.155	308.440	308.815	311.618	312.111	-4,8%
PI	193.313	178.223	180.508	178.778	167.418	162.027	155.998	148.150	137.773	142.843	-26,1%
CE	424.917	400.211	403.859	416.922	411.109	412.455	406.728	400.014	388.457	373.407	-12,1%
RN	167.971	156.026	153.419	152.326	149.524	148.561	145.943	141.532	135.609	129.452	-22,9%
PB	170.123	152.556	150.838	149.432	146.830	143.091	142.326	139.415	138.252	133.183	-21,7%
PE	458.185	429.684	430.509	437.260	429.451	408.591	392.399	386.668	383.909	364.620	-20,4%
AL	139.288	128.414	126.888	133.638	130.247	134.045	131.801	129.996	127.981	123.281	-11,5%
SE	88.130	85.920	85.593	84.822	82.940	81.948	81.763	81.568	81.801	81.799	-7,2%
BA	722.817	645.400	637.699	639.956	588.986	598.509	589.072	575.378	562.012	553.472	-23,4%
Sudeste	3.597.691	3.329.543	3.352.136	3.356.293	3.431.290	3.479.392	3.474.914	3.447.041	3.458.873	3.353.215	-6,8%
MG	899.730	837.883	829.717	824.798	836.390	861.022	848.983	821.588	796.167	787.359	-12,5%
ES	152.412	139.692	138.652	138.733	131.816	135.803	137.357	136.558	134.950	131.715	-13,6%
RJ	731.754	629.348	639.613	635.418	623.549	609.680	603.198	596.879	599.482	583.177	-20,3%
SP	1.813.795	1.722.620	1.744.154	1.757.344	1.839.535	1.872.887	1.885.376	1.892.016	1.928.274	1.850.964	2,0%
Sul	1.213.531	1.139.259	1.137.652	1.134.602	1.139.111	1.137.262	1.141.869	1.147.255	1.156.975	1.101.633	-9,2%
PR	480.527	466.741	470.740	474.114	479.417	481.846	484.633	479.519	476.207	474.267	-1,3%
SC	269.594	235.441	240.166	244.167	248.209	250.780	254.730	271.439	284.172	242.166	-10,2%
RS	463.410	437.077	426.746	416.321	411.485	404.636	402.506	396.297	396.596	385.200	-16,9%
Centro-Oeste	647.313	602.966	589.254	609.722	623.559	628.036	634.094	629.694	629.096	617.810	-4,6%
MS	100.057	93.382	90.686	91.662	99.029	100.250	100.488	99.411	99.328	93.257	-6,8%
MT	156.942	144.196	145.524	145.253	146.054	153.510	159.664	160.550	159.680	157.936	0,6%
GO	280.747	268.069	262.100	267.858	270.624	264.689	262.168	260.562	259.497	256.201	-8,7%
DF	109.567	97.319	90.944	104.949	107.852	109.587	111.774	109.171	110.591	110.416	0,8%

Fonte: Censo Escolar 2006 a 2015, INEP. Elaboração própria.

Fonte: Censo Escolar 2006 a 2015, INEP. Elaboração própria.

Anexo 3 - Trajetória das matrículas no ensino médio – jovens de 15 a 17 anos – Todas as redes

Brasil. Grande Região e UF	Ano										Crescimento % 2006-2015
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Brasil	4.723.399	4.539.022	5.222.019	5.205.428	5.280.129	5.451.576	5.553.461	5.974.858	6.030.865	6.001.827	27,10%
Norte	279.373	279.675	384.065	363.290	365.384	383.624	400.571	471.603	483.838	494.983	77,20%
RO	35.838	35.468	41.533	41.934	42.694	44.334	44.236	48.314	48.245	49.872	39,20%
AC	16.467	16.359	20.970	21.243	21.909	23.162	24.491	28.000	28.565	29.508	79,20%
AM	54.710	54.474	79.295	78.792	78.215	82.805	89.342	109.891	115.327	119.031	117,60%
RR	10.735	10.776	12.774	12.788	13.350	13.845	14.873	17.203	17.910	18.186	69,40%
PA	112.788	112.504	161.851	144.574	146.267	153.665	159.616	193.148	198.025	202.251	79,30%
AP	16.141	16.725	22.305	21.483	21.615	21.973	23.274	24.912	25.656	26.310	63,00%
TO	32.694	33.369	45.337	42.476	41.334	43.840	44.739	50.135	50.110	49.825	52,40%
Nordeste	1.003.041	965.387	1.408.256	1.310.421	1.232.098	1.279.848	1.313.418	1.461.120	1.470.001	1.487.937	48,30%
MA	120.507	118.547	183.917	167.142	160.303	166.466	171.163	197.872	202.244	206.180	71,10%
PI	60.580	53.848	92.646	78.950	69.102	74.968	77.673	87.990	83.162	90.059	48,70%
CE	206.332	200.200	264.496	260.766	251.284	259.993	264.226	284.773	280.705	279.276	35,40%
RN	66.082	62.168	89.237	80.936	77.246	78.219	78.175	82.407	81.619	80.658	22,10%
PB	64.787	61.280	90.225	84.907	81.568	83.123	86.179	92.430	93.510	92.563	42,90%
PE	167.014	154.908	226.691	207.323	202.994	211.324	223.608	245.494	252.390	252.566	51,20%
AL	43.485	43.239	71.247	67.847	63.709	67.651	70.688	77.925	79.187	80.549	85,20%
SE	30.857	30.918	46.711	43.945	39.869	41.889	43.781	50.248	51.587	52.334	69,60%
BA	243.397	240.279	343.086	318.605	286.023	296.215	297.925	341.981	345.597	353.752	45,30%
Sudeste	2.254.642	2.161.336	2.260.405	2.327.065	2.436.797	2.515.250	2.558.970	2.734.918	2.759.680	2.707.135	20,10%
MG	521.504	507.448	532.906	538.434	561.096	585.985	592.229	643.182	641.127	646.639	24,00%
ES	95.038	91.931	94.660	96.709	96.225	98.785	100.129	106.028	105.995	105.118	10,60%
RJ	319.022	281.289	313.487	332.354	343.682	352.147	364.443	441.948	454.454	450.688	41,30%
SP	1.319.078	1.280.668	1.319.352	1.359.568	1.435.794	1.478.333	1.502.169	1.543.760	1.558.104	1.504.690	14,10%
Sul	824.019	782.164	798.825	811.758	837.788	849.367	850.950	845.614	847.680	836.732	1,50%
PR	328.480	320.254	329.964	340.102	352.322	360.203	361.685	343.388	339.261	339.628	3,40%
SC	202.526	183.928	190.132	193.984	201.054	203.648	206.473	210.492	214.634	200.842	-0,80%
RS	293.013	277.982	278.729	277.672	284.412	285.516	282.792	291.734	293.785	296.262	1,10%
Centro-Oeste	362.324	350.460	370.468	392.894	408.062	423.487	429.552	461.603	469.666	475.040	31,10%
MS	60.859	58.909	61.068	63.098	66.512	66.958	66.660	67.447	68.129	67.253	10,50%
MT	83.006	79.749	85.064	87.600	91.737	98.227	103.771	115.334	117.047	118.628	42,90%
GO	153.496	152.595	159.982	168.340	173.224	179.275	179.652	190.071	194.081	197.347	28,60%
DF	64.963	59.207	64.354	73.856	76.589	79.027	79.469	88.751	90.409	91.812	41,30%

Fonte: Censo Escolar 2006 a 2015. Elaboração própria.

Anexo 4 - Trajetória das matrículas no ensino médio – jovens de 15 a 17 anos – rede estadual

Brasil. Grande Região e UF	Ano										Crescimento % 2006-2015
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Brasil	3.746.792	3.734.133	4.340.444	4.245.416	4.331.131	4.459.740	4.516.189	4.942.756	4.996.257	4.972.765	32,7%
Norte	233.461	247.249	346.181	319.113	317.036	329.571	342.042	413.420	423.693	434.326	86,0%
RO	30.716	31.373	37.747	37.536	37.849	38.583	38.000	42.301	42.094	43.692	42,2%
AC	14.157	14.691	19.446	19.396	20.090	21.300	22.471	26.064	26.595	27.421	93,7%
AM	46.058	49.036	71.808	69.788	68.353	72.162	77.832	98.704	103.633	107.209	132,8%
RR	9.155	9.292	11.015	10.875	11.510	11.992	13.015	15.122	15.686	15.953	74,3%
PA	89.937	97.455	143.440	123.409	122.369	126.975	130.703	164.296	168.270	172.561	91,9%
AP	14.073	15.023	20.686	19.340	19.297	19.075	20.042	21.723	22.364	23.036	63,7%
TO	29.365	30.379	42.039	38.769	37.568	39.484	39.979	45.210	45.051	44.454	51,4%
Nordeste	752.087	772.065	1.190.379	1.073.729	997.297	1.037.110	1.062.382	1.211.648	1.223.230	1.246.010	65,7%
MA	97.572	101.642	162.304	144.633	138.060	142.689	147.657	174.125	178.990	183.579	88,1%
PI	42.248	39.764	78.611	62.721	53.349	57.644	60.053	69.889	65.778	73.004	72,8%
CE	166.867	167.269	228.345	220.219	210.267	219.148	222.001	243.472	241.469	242.296	45,2%
RN	47.491	46.115	71.715	63.116	58.134	58.015	57.166	62.249	60.774	58.840	23,9%
PB	43.731	47.908	72.925	64.624	61.292	61.437	64.207	71.232	72.439	72.067	64,8%
PE	111.315	113.283	185.143	162.262	159.001	167.202	178.939	202.944	211.889	214.397	92,6%
AL	27.595	29.245	54.417	51.591	47.131	50.387	52.511	59.843	61.185	62.019	124,7%
SE	21.612	22.330	36.854	32.305	28.161	29.926	31.196	37.498	38.451	38.906	80,0%
BA	193.656	204.309	300.065	272.258	241.802	250.602	248.649	290.396	292.255	300.902	55,9%
Sudeste	1.795.113	1.765.262	1.834.650	1.885.981	1.986.892	2.048.010	2.069.301	2.230.726	2.253.706	2.205.162	22,8%
MG	420.646	419.216	441.695	445.480	470.789	495.713	500.972	547.867	547.840	553.171	31,5%
ES	72.200	72.561	76.518	77.994	77.586	79.483	80.205	86.137	86.260	85.375	18,2%
RJ	213.429	206.031	220.902	230.378	239.728	241.607	245.755	312.415	323.762	322.748	51,2%
SP	1.088.838	1.067.454	1.095.535	1.132.129	1.198.789	1.231.207	1.242.369	1.284.307	1.295.844	1.243.868	14,2%
Sul	683.150	664.258	672.572	680.963	703.096	707.103	701.799	711.760	713.787	701.081	2,6%
PR	277.709	276.185	282.558	299.254	299.248	301.633	300.347	289.570	286.149	285.268	2,7%
SC	165.171	154.674	157.488	159.072	165.689	167.065	167.702	175.237	179.670	165.776	0,4%
RS	240.270	233.399	232.536	231.637	238.159	238.405	233.750	246.953	247.968	250.037	4,1%
Centro-Oeste	282.981	285.299	296.662	285.630	326.810	337.946	340.665	375.202	381.841	386.186	36,5%
MS	47.901	48.016	49.988	52.029	55.281	55.188	55.115	57.500	58.261	57.546	20,1%
MT	69.547	69.721	73.760	74.619	78.681	84.668	89.987	102.488	103.308	104.506	50,3%
GO	122.422	126.049	130.304	136.342	139.550	143.664	141.669	153.070	156.545	159.368	30,2%
DF	43.111	41.513	42.610	22.640	53.298	54.426	53.994	62.144	63.727	64.766	50,2%

Fonte: Censo Escolar 2006 a 2015. Elaboração própria.

Anexo 5 - Taxa Líquida de Matrícula das UF's, crescimento e distância para atingir a meta 3 do PNE

Brasil, Grande Região e UF	Ano										Distância para meta	Crescimento % 2006-2015
	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015			
Brasil	45,1%	44,1%	50,2%	49,5%	50,9%	52,4%	56,1%	57,2%	56,4%	28,6%	11,3%	
Norte	29,4%	28,4%	37,8%	36,7%	35,2%	39,0%	44,4%	46,1%	45,5%	39,5%	16,1%	
RO	33,5%	37,4%	40,9%	40,0%	37,6%	42,4%	47,6%	54,6%	45,9%	39,1%	12,5%	
AC	34,3%	35,8%	48,6%	52,8%	44,7%	50,0%	52,2%	52,6%	51,0%	34,0%	16,7%	
AM	27,2%	24,4%	32,9%	34,9%	35,3%	38,5%	44,8%	47,5%	51,2%	33,8%	24,1%	
RR	43,5%	42,7%	52,9%	48,2%	51,7%	43,0%	59,8%	57,1%	56,0%	29,0%	12,5%	
PA	25,6%	23,9%	33,7%	31,0%	29,8%	34,3%	40,2%	39,2%	38,8%	46,2%	13,2%	
AP	35,9%	42,0%	60,9%	50,6%	43,1%	40,2%	49,4%	53,7%	53,8%	31,2%	17,9%	
TO	38,7%	39,2%	50,4%	49,8%	46,7%	52,9%	49,5%	63,0%	57,4%	27,6%	18,7%	
Nordeste	31,1%	30,4%	44,3%	39,9%	38,4%	39,9%	45,2%	45,4%	45,8%	39,2%	14,7%	
MA	26,0%	27,2%	45,2%	40,1%	39,3%	41,4%	43,0%	45,3%	45,6%	39,4%	19,6%	
PI	29,7%	28,4%	54,7%	43,0%	38,0%	37,7%	46,5%	41,3%	46,1%	38,9%	16,4%	
CE	41,7%	41,1%	51,7%	49,5%	47,5%	47,9%	53,2%	55,5%	57,1%	27,9%	15,4%	
RN	35,9%	35,7%	51,7%	41,0%	39,2%	43,1%	45,4%	44,5%	45,5%	39,5%	9,6%	
PB	29,0%	27,1%	41,1%	37,8%	36,1%	40,1%	43,6%	47,8%	44,3%	40,7%	15,4%	
PE	33,8%	29,7%	45,2%	40,0%	40,5%	44,0%	48,8%	51,8%	48,6%	36,4%	14,9%	
AL	21,9%	23,0%	37,6%	29,4%	30,2%	31,3%	41,5%	36,9%	40,4%	44,6%	18,5%	
SE	28,1%	27,5%	38,2%	33,9%	37,3%	33,0%	41,1%	39,2%	39,9%	45,1%	11,8%	
BA	28,4%	28,5%	38,9%	37,3%	33,7%	34,8%	40,7%	39,6%	40,3%	44,7%	11,9%	
Sudeste	55,2%	54,7%	56,3%	59,1%	62,2%	63,4%	65,9%	67,5%	65,8%	19,2%	10,5%	
MG	46,6%	48,5%	48,5%	51,7%	55,7%	54,2%	59,9%	60,9%	60,6%	24,4%	13,9%	
ES	48,1%	49,4%	47,6%	53,6%	51,0%	53,0%	54,9%	54,3%	56,0%	29,0%	7,9%	
RJ	42,6%	38,7%	43,9%	44,2%	43,1%	46,6%	53,2%	59,9%	56,9%	28,1%	14,3%	
SP	65,4%	64,3%	65,8%	69,2%	74,7%	76,2%	75,5%	74,7%	72,7%	12,3%	7,3%	
Sul	56,9%	55,4%	55,7%	53,8%	57,0%	58,4%	60,0%	60,0%	59,6%	25,4%	2,7%	
PR	57,8%	55,3%	57,3%	58,4%	59,8%	64,9%	63,9%	64,3%	60,8%	24,2%	3,0%	
SC	58,2%	59,2%	59,8%	54,9%	60,0%	62,8%	64,6%	61,5%	62,3%	22,7%	4,1%	
RS	55,2%	53,3%	51,5%	48,4%	51,9%	49,4%	53,4%	54,8%	56,6%	28,4%	1,4%	
Centro-Oeste	47,7%	46,5%	48,7%	49,6%	56,0%	55,0%	58,3%	62,2%	61,0%	24,0%	13,3%	
MS	44,1%	42,8%	46,0%	44,7%	50,1%	47,4%	55,9%	56,5%	53,8%	31,2%	9,7%	
MT	48,6%	48,6%	45,4%	49,5%	52,0%	59,6%	62,8%	73,8%	73,8%	11,2%	25,3%	
GO	49,1%	47,0%	50,8%	50,1%	59,1%	52,9%	53,7%	58,3%	59,5%	25,5%	10,4%	
DF	47,2%	46,9%	51,1%	53,5%	60,4%	62,4%	66,4%	63,2%	57,2%	27,8%	9,9%	

Fonte: PNAD e Censo Escolar de 2006 a 2015. Elaboração própria

Fonte: PNAD e Censo Escolar de 2006 a 2015. Elaboração própria

Anexo 6 - Trajetória das despesas por aluno de ensino médio - rede estadual – a preços de 2017 (IPCA) - em R\$

Brasil, Grande Região e UF	Ano									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	1.367,24	1.981,59	2.497,31	2.738,73	3.561,69	5.524,02	5.556,78	5.975,27	5.352,78	5.764,26
RO	158,20	251,07	3.088,67	3.210,96	2.754,18	4.969,53	5.305,01	6.776,54	6.766,21	6.405,44
AC	304,67	151,64	122,31	43,64	2.364,07	7.099,20	5.167,75	3.736,25	3.511,26	5.700,58
AM	399,23	499,27	1.717,13	2.621,77	3.976,63	7.022,80	4.864,86	3.848,01	4.342,20	1.866,81
RR	300,59	3.394,70	5.605,39	4.375,39	5.908,16	6.768,21	6.297,84	5.207,32	8.405,52	7.968,77
PA	1.453,58	1.684,68	2.653,20	2.620,43	2.076,90	2.889,89	3.343,52	3.492,37	3.561,74	3.660,38
AP	8.839,04	12.036,76	5.169,95	3.221,04	3.166,40	5.951,98	3.302,61	6.764,58	5.323,29	4.165,17
TO	1.525,00	2.795,92	2.967,43	3.260,98	3.249,00	5.122,64	6.111,33	6.362,41	6.836,20	6.606,50
MA	24,59	265,34	615,61	648,10	3.158,49	4.707,98	5.098,48	5.785,79	5.671,60	6.259,47
PI	127,33	95,52	2.428,91	3.707,47	2.026,29	6.190,37	6.434,21	4.823,04	9.593,22	8.903,44
CE	1.884,30	2.758,13	625,19	3.916,94	3.758,63	7.207,71	6.063,70	6.022,97	6.491,44	6.506,26
RN	931,84	1.832,52	2.385,30	2.613,06	2.778,92	6.003,40	4.386,41	4.790,63	4.558,47	5.221,72
PB	1.586,29	3.832,98	1.113,31	2.774,55	2.580,34	3.741,69	3.876,37	5.235,94	3.784,86	3.077,72
PE	383,66	317,73	1.572,60	1.497,93	1.436,30	2.752,48	2.365,13	2.624,76	3.137,45	3.518,66
AL	786,98	1.144,37	1.622,45	1.142,35	1.129,58	3.226,32	2.210,66	2.386,53	2.242,82	2.026,53
SE	4.446,71	4.177,17	5.683,94	8.826,99	9.283,41	9.800,15	9.457,94	9.616,46	10.547,59	9.683,74
BA	1.216,53	2.395,29	2.958,50	3.056,36	3.864,73	4.036,19	4.601,27	5.422,26	5.408,53	5.797,16
MG	1.350,63	1.548,08	1.947,74	1.893,91	1.790,27	4.774,55	3.227,32	5.051,28	4.747,11	4.289,31
ES	2.177,72	2.355,26	2.954,42	3.974,30	5.428,59	8.043,28	8.613,99	9.062,38	9.711,98	8.550,90
RJ	619,45	860,99	1.355,65	1.292,65	553,30	6.935,68	5.393,32	4.968,47	5.733,18	4.169,53
SP	2.258,69	2.667,02	3.027,76	2.882,54	6.086,16	7.099,03	8.972,32	10.005,16	8.827,42	10.449,63
PR	2.248,54	3.041,76	4.099,55	4.485,66	3.961,73	4.877,02	3.195,75	5.234,72	5.226,43	6.681,93
SC	1.427,43	1.744,28	2.154,17	2.375,98	2.445,64	2.949,84	3.758,43	3.620,50	3.570,45	3.602,62
RS	1.021,96	1.276,27	2.848,38	3.403,16	4.266,14	6.841,27	4.810,86	4.542,38	4.268,85	3.857,17
MS	1.114,89	104,81	3.271,93	4.412,31	4.289,71	5.519,09	11.169,80	10.117,47	12.262,50	18.724,60
MT	112,40	60,19	30,62	1.044,66	38,58	353,92	4.355,01	3.500,14	4.236,76	4.972,24
GO	51,86	2.972,87	5.087,29	4.774,49	3.406,00	5.319,51	5.055,71	5.215,95	4.794,22	4.402,50
DF	388,87	8.736,40	8.465,62	8.115,67	7.559,12	7.896,68	7.268,21	11.856,66	9.261,07	11.305,14

Fonte: SIOPE, elaboração própria.

Anexo 7 - Trajetória real da complementação Financeira da União, via Fundef e Fundeb - a preços de 2017 - IPCA (em milhões de R\$) - de 2006 a 2015 - esfera estadual

Brasil, Grande Região e UF	Ano									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Brasil	91.787.787	916.221.515	1.565.652.123	2.628.452.401	2.556.313.412	4.110.613.712	4.319.101.674	3.563.893.306	3.807.872.543	4.067.908.266
Norte	37.601.277	249.160.702	422.569.174	606.898.069	641.818.510	1.057.014.704	1.235.173.193	1.077.237.385	1.142.462.129	1.268.463.503
RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AM	-	-	16.663.089	45.554.307	110.937.169	114.502.548	272.106.841	313.853.529	294.047.300	347.307.839
RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PA	37.601.277	249.160.702	405.906.084	561.343.762	530.881.340	942.512.156	963.066.351	763.383.856	848.414.829	921.155.664
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nordeste	54.186.510	667.060.812	1.143.082.949	2.021.554.331	1.914.494.902	3.053.599.008	3.083.928.481	2.486.655.920	2.665.410.414	2.799.444.763
MA	54.186.510	236.549.708	333.189.559	501.057.760	434.736.953	775.262.371	764.574.264	597.848.784	631.290.753	705.186.865
PI	-	51.077.975	69.488.601	152.535.199	140.608.701	216.928.423	206.515.064	167.165.265	166.877.968	165.752.931
CE	-	99.650.996	168.600.296	283.849.090	268.184.987	460.253.036	388.716.236	357.364.089	378.940.316	414.124.841
RN	-	-	-	-	-	11.230.468	15.606.606	6.823.444	25.941.740	82.695.016
PB	-	19.090.870	29.229.554	78.886.118	67.904.555	135.844.097	95.701.982	79.247.326	72.716.189	113.177.373
PE	-	25.037.199	113.997.716	306.426.500	225.908.705	352.037.458	297.964.997	221.064.826	335.792.318	286.943.275
AL	-	47.001.735	54.164.829	92.467.959	102.502.749	171.191.172	181.211.124	158.114.022	168.467.947	186.557.190
SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BA	-	188.652.330	374.412.395	606.331.905	674.648.253	930.851.984	1.133.638.206	899.028.165	885.383.184	845.007.272
Sudeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sul	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Lei de Acesso à Informação (LAI), elaboração própria